

# A FENNTARTHATÓSÁGI ESZME FEJLŐDÉSE ÉS STRATÉGIAI SZEMPONTKÉNT VALÓ KITELJESEDÉSE AZ EURÓPAI KÖZBESZERZÉSEK BEN

GYULAI-SCHMIDT Andrea  
egyetemi docens (PPKE JÁK)

„Mivel minden szorosan összefügg mindennel, és a mai problémák olyan látásmódot kívánnak meg részünkről, amely figyelembe veszi a világválság összes elemét, azt javaslom, hogy most gondolkodjunk el egy olyan átfogó ökológia szempontjairól, amely egyértelműen magában foglalja az emberi és társadalmi dimenziókat.” (Laudato si’ 137. pont)<sup>1</sup>

## 1. Bevezető elmélkedés a fenntarthatóságról

A *fenntarthatóság* interdiszciplináris fogalom, amely csak komplex szemlélettel ragadható meg. A komplex jellegből az is adódik, hogy a fenntarthatóságot egyre többen fedezik fel saját céljaikra. Szinte minden diszciplína kötelességének érzi, hogy megfeleljen az új elvárásoknak. A fenntarthatóság dilemmája azonban a mélyülő ökológiai, társadalmi, gazdasági és morális válságjelenségek miatt már a mindennapok szintjén is egyre nyilvánvalóbb kihívásokat hordoz, amelyeket modern világunk jellemző kórképeként értékelhetünk, és egyre nehezebben palástolható a tragikus végkifejlet.

Pedig korábban, az újkori gyarmatosítást megelőző felelős társadalmi berendezkedések, törzsi kultúrák, illetve a földművelő társadalmak jól értették a természettel való harmonikus együttélés fontosságát, és saját túlélésük zálogaként értékelték azt. Mindezt ráadásul anélkül tették, hogy a napjainkra kialakult fenyegető klímakatasztrófa árnya rájuk vetődött volna. Ezzel szemben a ma domináló modern fogyasztói társadalmak a pazarlásra rendezkedtek be. Megszokták, hogy látszólag korlátok nélkül gyarapodnak, hiszen az idő síkján a növekedés örök, a fejlődés mindig fenntartható, sőt az ügyesebbek folyamatos profitéhsége is garantáltan kielégíthető. Még az is bele-

<sup>1</sup> FERENC pápa: *Laudato si’* kezdetű enciklikája közös otthonunk gondozásáról. Róma, 2015. jún. 18. 137. pont. [a továbbiakban: LS] <https://katolikus.hu/dokumentumtar/laudato-si>

illik ebbe a képbe, hogy a tradicionális kultúrák nagy részben elpusztultak, vagy mára jelentősen háttérbe szorultak. A csodálatos emberi elme *innovációs technikák segítségével* mindig kivezet bennünket a magunk által ásott gödörből. Míg a szakadékot nem látjuk a lábunk alatt, addig távolinak, sőt elkerülhetőnek hisszük azt.

A fenntarthatósági definíció gyökerét érintő ellentmondásra Herman Daly találón mutat rá azzal, hogy „Növekedni annyit tesz, mint nagyobbak lenni méretben, fejlődni pedig, hogy jobbá válni.”<sup>2</sup> A kérdésre adandó válasz, hogy meddig növekedhetünk és miben kellene javulnunk, rendkívül szerteágazó lehet, aszerint, hogy milyen diszciplína tagjaitól várjuk a megoldást.

Modern világunkban szinte minden élethelyzetet szeretünk *igazolásképpen* fenntarthatónak ('bio'-nak, szociálisan érzékenynek, *fair trade*-nek, innovatívnak stb.) nevezni és ezáltal a fenntarthatóságot olykor önös céljainkra instrumentalizálni. A fenntartható társadalom, a fenntartható gazdaság vagy a fenntartható kormányzás mellett megjelent a fenntartható bankrendszer, ami helyesen már nem investál fegyvereladásba, különösen háborús övezetben, pornográf tevékenységekbe vagy olyan termékekbe, amelyek gyermekmunkát, vagy akár fosszilis energiát igényelnek, valamint az ökológiai környezet rombolásához vezetnek.

Rendkívüli jelentőségű továbbá a nagy árumennyiségek és jelentős volumenű megrendelések állami, illetve nagyipari beszerzése szempontjából a közbeszerzés fenntarthatóvá tétele, amely példát mutathat a fenntartható fogyasztás minél szélesebb körű elterjedéséhez, a fenntartható város, falu, vagy az ökoházak tömeges meghonosodásához, a fenntartható energiagazdálkodás, de a fenntartható dizájn megjelenéséhez is.

A közbeszerzések fenntarthatóvá tétele kutatásom, és egyben jelen tanulmány központi témája.<sup>3</sup> Tekintettel arra, hogy a közpénzből gazdálkodó állami, önkormányzati megrendelők a tagállamok GDP-jének akár 19-20%-át, azaz évente körülbelül 2.300 Mrd. Euró összeget, Európa-szerte közbeszerzési és részben koncessziós beruházásokra költik,<sup>4</sup> ezért túlzás nélkül állíthatjuk, hogy az uniós közbeszerzések volumenüket tekintve a térség legnagyobb investíciós programját képezik. Nagy lehetőségeket rejt tehát, ha az állami megrendelők a közpénzből vásárolt árukért és szolgáltatásokért – megfelelő szakértelemmel – fenntartható termékeket, illetve fenntarthatósági szempontokat vesznek figyelembe. Ennek előfeltétele, hogy tisztában legyenek a fenntarthatóság adta lehetőségekkel, a fenntartható közbeszerzések három súlyponti elemének – az ökológiai, szociális és innovációs síkokon megragadható – előnyeivel és azok szerződéses kikényszeríthetőségének feltételrendszerével.

<sup>2</sup> GYULAI Iván: *A fenntartható fejlődés*. Miskolc, Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány, 2012. 5.

<sup>3</sup> Vö. GYULAI-SCHMIDT Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015.; Florian HEPERLE: *Nachhaltigkeit in der öffentlichen Beschaffung*. Wiesbaden, Springer Gabler, 2015.; Jan ZIEKOW – Andrea GYULAI-SCHMIDT (Hrsg.): *Nachhaltigkeitsstrategien im Zuge der Modernisierung der europäischen Vergaberechtsvorschriften*. Berlin, Duncker & Humblot, 2020.

<sup>4</sup> Heide RÜHLE: Die Position des Europaparlamentes in den Verhandlungen über nachhaltige Auftragsvergabe. In: ZIEKOW–GYULAI-SCHMIDT (Hrsg.) i. m. 13–14.

## 2. A fenntarthatóság tudományos és politikai tematizálásának fél évszázada

Bár a középkorban is voltak környezeti problémák, mint például a talajerózió, a mértéktelen erdőpusztítás vagy a vízpazarlás, de az 1960-as évekre a környezetkárosítás olyan nemzetközi szintre és dimenzióba került, amely állapot 1972-re a neves tudósokból álló Római Klub „A növekedés határai” (*Limits to growth*) című jelentését hívta életre.<sup>5</sup> A kiadott könyv arra figyelmeztetett, hogy egy véges bolygón nem lehetséges a népesség és a gazdaság exponenciális növekedésének a fenntartása. A környezeti rendszer kiszípolozása összeomláshoz vezet.

### 2.1. Globális léptékű fenntarthatósági törekvések az ENSZ programjai tükrében

1972-ben az ENSZ égisze alatt megtartották az „Emberi környezet” című (*UN Conference on the Human Environment*) stockholmi konferenciát. Ehhez az eseményhez köthető a modern nemzetközi környezetjog<sup>6</sup> megszületése is. Már ekkor megmutatkozott, hogy különböző fejlettségű országok milyen eltérően vélekednek az emberiséget leginkább fenyegető problémákról. A világ fejlettebb része a környezet-szennyezésre helyezte a hangsúlyt, a kevésbé fejlett pedig a szegénységet és az alap egészségügyi ellátás hiányát emelte ki.<sup>7</sup>

Egyetemes emberi jogi szempontból jelentős fejleményként értékelhető, hogy 1986-ra – a fejlesztési együttműködés egyfajta etikai alapjaként – a harmadik generációs emberi jogok között elismerést nyert a *fejlődéshez való jog*.<sup>8</sup>

#### 2.1.1. A Brundtland-bizottság jelentése

Az ENSZ 1987-ben létrehozta a „Környezet és Fejlődés Bizottságot” (a továbbiakban: Brundtland-bizottság<sup>9</sup>), amelynek „Közös jövőnk” című jelentése<sup>10</sup> (a továbbiakban: Brundtland-jelentés) meghonosította a köztudatban a fenntartható fejlődés fogalmát, valamint tematizálta a *fenntarthatóság három pillérét* a környezeti, gazdasági és szociálpolitikai szempontok mentén.<sup>11</sup> A Brundtland-jelentés a fenntartható fejlődést alapve-

<sup>5</sup> Ötvenegy éve, 1972 márciusában mutatta be Donella és Denis Meadows, valamint Jorgen Randers a *Limits to Growth* (A növekedés határai) című könyvet Washingtonban, a Smithsonian Intézetben. A szerzők szerint a gazdasági bővülés nem lehet végtelen, hanem fenntartható és egyensúlyra törekvő. <http://tinyurl.com/3u97vr3n>; <http://tinyurl.com/4rp8c3md>

<sup>6</sup> BÁNDI Gyula (szerk.): *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2022. 427.

<sup>7</sup> JANCOSVSKA Paulina: Fenntartható fejlődési célok (Sustainable Development Goals). *Tájékológiai Lapok*, 2016/14. 172.

<sup>8</sup> FARAGÓ Tibor: *A fenntartható fejlődés új ENSZ-programja – Magyar ENSZ Társaság* 2015. [www.menszt.hu/data/file/SDGsFaragóTibor.pdf](http://www.menszt.hu/data/file/SDGsFaragóTibor.pdf); BÁNDI (szerk.) i. m. 434.

<sup>9</sup> A Brundtland-bizottság más néven az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága (World Commission on Environment and Development – WCED), a konferencia 1984–1987-ig tartott. Elnöke: Gro Harlem Brundtland, Norvégia miniszterelnöke.

<sup>10</sup> A Jelentést 1987 februárjában fogadták el „Our Common Future” címmel.

<sup>11</sup> Ld. fent a 3. fejezetet.

tő célkitűzésként mutatta be annak érdekében, hogy az emberiség a jelen szükségleteit ne a jövő generációk igényeinek rovására elégítse ki.<sup>12</sup> Ez tekinthető a fenntarthatóság generálcéljának, amit viszont csak rész-célkitűzések és apró összehangolt lépések útján lehet megvalósítani.

### 2.1.2. A Millenniumi Fejlesztési Célok (Millennium Development Goals, MDG)

Az 1990-es években szervezett ENSZ konferenciákon a már jól ismert fenntartható fejlesztési célok később az MDG-ként elfogadott nyolc cél kidolgozásával öltöttek testet.<sup>13</sup> Az MDG-k koncepcióját 2000 szeptemberében fogadta el az ENSZ 189 tagállama a 2000–2015-ig terjedő időszakra. A 8 fő célt 18 részcéllra és 48 indikátorra osztották. Az MDG-k központi célkitűzése a szegénység felszámolása és az éhínség jelentős mértékű csökkentése, valamint a fejlesztés érdekében kialakítandó globális partnerség megteremtése volt. Ezen túlmenően az általános célok között szerepelt az alapfokú oktatás biztosítása, a nemek közötti egyenlőtlenség megszüntetése, a gyermekhalandóság vagy a globális betegségek, például az AIDS megfékezése.

Tekintettel arra, hogy az MDG-k figyelmen kívül hagytak olyan területeket, mint az éghajlatváltozás, migráció, biztonság, jó kormányzás vagy a konfliktusok kezelése, valamint a célok megvalósításának finanszírozása sem volt tisztázott, ezért a kitűzött részcélok megvalósítása ellenére<sup>14</sup> az elért eredmények terén komoly hiányosságokat kellett elkönyvelni. Mindazonáltal az MDG koncepció futamideje végén a 2015-ös ENSZ értékelés megállapította, hogy az MDG-k elősegítették a történelem legsikeresebb szegénység elleni mozgalmát és kiindulópontot szolgáltattak az Agenda 2030 alapját képező Fenntartható Fejlődési Célok (Sustainable Development Goals, SDG) kialakításában.

### 2.1.3. A Fenntartható Fejlődési Célok (SDG)

2012-ben a Rió+20 Fenntartható Fejlődési Konferencián született döntés arról, hogy a globális problémák megoldását kereső MDG-eket az ENSZ égisze alatt tovább kell finomítani. Ennek nyomán jött létre 2015. szeptember 25-én az a 2015–2030-ig terjedő időszakra megvalósítandó keretrendszer, amely *Sustainable Development Goals*, azaz SDG átfogó elnevezéssel a „Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig szóló ENSZ-programja” címet viseli,<sup>15</sup> és 2016 januárjában lépett hatályba.

<sup>12</sup> GYULAI Iván: A fenntartható fejlődés elvárásai. In: GYULAI-SCHMIDT (szerk.) i. m. 21.; BÁNDI Gyula: Van-e fenntarthatósági jog? In: GYULAI-SCHMIDT (szerk.) i. m. 44.

<sup>13</sup> United Nations Millennium Declaration. A/RES/55/2. 18 September 2000.

<sup>14</sup> Ld. bővebben JANCOSVSKA i. m. 174–175.

<sup>15</sup> Világunk átalakítása: Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030, Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat (a továbbiakban: 70/1. számú határozat, kifejezetten a célokra vonatkozóan: SDG) magyar fordítás online elérhető: <http://tinyurl.com/2s4ejenx>

A 17 fenntartható fejlődési cél, 169 alcél és 248 indikátor közül kétharmad tartalmi cél, a maradék egyharmad pedig az intézményi háttérre vonatkozik.<sup>16</sup> Közbeszerzési témánk szempontjából rendkívüli jelentőséggel bír a 12. cél, amely a fenntartható fogyasztási és termelési szokások biztosításának szerepét emeli ki. Ezen belül a 12.7-es alcél kifejezetten rámutat a fenntartható közbeszerzési gyakorlat nemzeti szabályokkal és szempontokkal összehangolt előmozdításának fontosságára.

Tekintve, hogy az első riói konferencia után (1992)<sup>17</sup> 2015-ig nem sok sikerrel próbálták a fenntartható fogyasztás és termelés dimenzióját az éppen aktuális keretrendszerbe integrálni, de környezetünk pusztulása, és a tudat, hogy kétszer meghaladtuk bolygónk eltartóképességét, arra sarkallta a döntéshozókat, hogy a 12. SDG körében a „fenntartható fogyasztás és termelés” (*Sustainable Consumption and Production*, SCP) érdekében mind a fejlett, mind a fejlődő államok számára – képességeikhez mérten – önmérsékletre irányuló feladatokat írjanak elő a pazarló életmód visszaszorítására. Ide sorolható a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás (12.2), a globális élelmiszer-felhasználás kereskedelmi és fogyasztói vonalon megvalósítandó hatékony, veszteségsökkentő felhasználása (12.3), a vegyi anyagok helyes kezelése és az életciklus szemléletű hulladékgazdálkodás megvalósítása [12.4, 12.5].

A fentiek eléréséhez elengedhetetlen feladatot képez, hogy az egyén szintjén az emberek 2030-ig megfelelő ismereteket szerezzenek a természettel való harmonikus együttélést lehetővé tevő életmóddal kapcsolatban, és ennek megfelelően kellő tudatossággal alakíthassák ki fenntartható fogyasztási szokásaikat (12.8, 12.a). Az egyszerű fogyasztó azonban magánemberként hiába tudja, hogy mi volna számára egészségesebb, illetve melyik volna a fenntartható termék, ha a kínálat nem igazodik hozzá. Rendkívüli jelentőséggel bír tehát a fenntartható fogyasztás kialakítása körében, hogy az egyébként főképpen profitorientált nagy nemzetközi cégek és a kkv-szektor egyaránt megfelelő ösztönzést kapjanak arra, hogy széles körben, a tudomány és a technika aktuális állása szerint informálódjanak intelligens-innovatív módszerekről, és azokat folyamatosan fejlesztve, fenntartható gyakorlati megoldásokat alkalmazzanak (12.6).<sup>18</sup>

Mindehhez ösztönzően hathat a közbeszerzési piac, amennyiben a tudatos állami megrendelők részéről konzekvensen fenntarthatósági/ környezetvédelmi szempontokat érvényesít. Az állami megrendelések jelentős volumene a közbeszerzések révén döntően befolyásolhatja egész iparágak fejlődési irányát. Bizonyos termékek és szolgáltatások iránti szélesebb körű kereslet új piacot teremt, ezért a 12.7 alcél a fenntartható közbeszerzési gyakorlatot nemzeti szabályokkal és szempontokkal összehangolt előmozdításának szükségességét kiemelten kezeli. A közbeszerzések fenntarthatóság előmozdítására gyakorolt kiemelkedő szerepét az is mutatja, hogy a 12.7 alcél megvalósítása különösen nagy hangsúlyt kap az EU 2014-es közbeszerzési irányelveinek

<sup>16</sup> Ld. rendszerezve FARAGÓ Tibor: Világunk 2030-ban: a nemzetközi együttműködés új egyetemes programjának előzményei, lényege és értékelése. *Külgügyi Szemle*, 2016/2. 4–16.

<sup>17</sup> BULLA M. – FARAGÓ T. – NATHON I. (szerk.): *Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája: tények és adatok*. Budapest, Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának Magyar Nemzeti Bizottsága, 1992. 64.

<sup>18</sup> SDG Compass Útmutató a Fenntartható Fejlődési Célok üzleti megvalósításához. GRI–UN Global Compass–WBCSD, é. n. 5–28. <http://tinyurl.com/4dd2mpbk>

tükrében,<sup>19</sup> amelyek stratégiai célkitűzésként tekintenek a fenntarthatósági szempontok ökológiai, szociális és innovatív aspektusainak közbeszerzési eljárásokba való bevonására.

A fenntarthatóság érdekében kifejtett állami beavatkozás közbeszerzésekkel rokon másik területe – amelynek részletesebb vizsgálatára itt nem térünk ki – az állami támogatások stratégiai kialakításában ismerhető fel.<sup>20</sup> Ennek szellemében a 12.c SDG cél arra mutat rá, hogy a nemzeti sajátosságok figyelembevételével észszerűsíteni kell azokat az állami támogatásokat, amelyek a piac torzításával a fosszilis tüzelőanyagok pazarló használatát ösztönzik. Ennek érdekében az adózás szerkezetét is át kell alakítani, és a környezetre/ természetre káros hatással bíró támogatásokat ki kell vezetni a rendszerből.

## 2.2. A fenntarthatósági politika alakulása az európai integrációban

Míg az 1957-es Római Szerződés<sup>21</sup> megalkotói a vámunió és a tagállamok harmonizált gazdaságpolitikáján keresztül látták a gazdasági növekedés elérését, sőt a kilencvenes években még számos nyugat-európai közgazdász, illetve európai szakértő a gazdag tagállamok privilégiumaként értékelte a környezetvédelmi vagy fogyasztóvédelmi jogok élvezetét, addig a Lisszaboni Szerződést<sup>22</sup> megelőző Lisszaboni Stratégia (2000), majd a Göteborgi Stratégia (2001), más néven az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiája (a továbbiakban: EU SDS), a fenntartható fejlődést már az EU átfogó, hosszútávú célkitűzésként jelölte meg. A 2006-ban felülvizsgált, majd 2009-ben megújított EU SDS a fenntarthatóságra vonatkozóan hosszú távú keretet teremtett, amelyben a gazdasági növekedés, a társadalmi kohézió és a környezetvédelem már egymást segítve és támogatva jelennek meg, méghozzá minden tagállamra nézve kötelező jelleggel.

### 2.2.1. Az Európai Unió XXI. századi fenntarthatósági stratégiái

A 2009-ben megújított EU SDS fő célkitűzései, amelyek a közbeszerzéseket is érintik, a következők voltak: éghajlatváltozás és tiszta energia; fenntartható közlekedés; fenntartható fogyasztás és termelés; a természeti erőforrások megőrzése és az azokkal való gazdálkodás; közegészségügy; társadalmi befogadás, demográfia és migráció; globális

<sup>19</sup> Ld. bővebben a 5. fejezetet.

<sup>20</sup> Ld. a közbeszerzések és az állami támogatások kapcsolatáról: Angela GUARRATA – Christian WAGNER: Das Verhältnis von Vergabe- und Beihilferecht. *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2018/8. 443–449.; bővebben, GYULAI-SCHMIDT Andrea: Az uniós állami támogatási szabályok közzolgáltatásokra, különös tekintettel a szociális szolgáltatásokra, vonatkozó alkalmazása. In: TÁTRAI Tünde (szerk.): *A közbeszerzés gyakorlata, szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek*. Budapest, RAABE Tanácsadó és Kiadó, 2012. 51.

<sup>21</sup> Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés, aláírva: 1957. március 25-én, hatálybalépés: 1958. január 1-jén. <http://tinyurl.com/4r2jcd3n>

<sup>22</sup> Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá (EUHL 2007/C 306/01).

szegénység és a fenntartható fejlődést érintő kihívások; oktatás és képzés; kutatás és fejlesztés. Ezzel összhangban, meglehetősen ambiciózus célokat követ a Lisszaboni Szerződés részét képező EUMSZ<sup>23</sup> 11. cikke is, amely úgy rendelkezik, hogy a környezetvédelmi előírásokat a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.<sup>24</sup> A fenntarthatóság fogalma e szemlélet alapján új politikai talapzatra került, ami már univerzális kategória. Nem csak a természeti erőforrások megőrzését foglalja magában, hanem a hárompillérű *Brundtland*-modell alapján a gazdasági, ökológiai és a társadalmi fenntarthatóság célkitűzéseit egyesítve, kiterjed a tágabb környezeti tényezőkkel összefüggő fenntartható gazdálkodás, valamint a társadalmi-szociális fenntarthatóság szempontjaira is. Mindezt többek között hatékonyabb, innovatív eszközökkel, például megújuló energiaforrások termelésbe és fogyasztásba való bevonásával,<sup>25</sup> valamint munkapiac élénkítő eszközökkel<sup>26</sup> kívánják az állami és piaci szereplők elérni.

Az ambiciózus célkitűzések kiszáradva újabb vállalatokra sarkallták az EU-t, amelyek a *Lisszaboni Stratégia 2020* nagyívű programjában öltöttek testet.<sup>27</sup> Az Európa 2020 Stratégia az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, amely a 2010-es elfogadás évét új kezdetként értékeli. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) öt területen – a foglalkoztatás, a kutatás és innováció, az éghajlatváltozás és energia, az oktatás, valamint a szegénység elleni küzdelem terén – 2020-ig olyan uniós szintű mérhető eredményeket javasolt kitűzni, amelyekből nemzeti célokat<sup>28</sup> kellett levezetni.

Az Európa 2020 Stratégia a *közbeszerzések aktív tervezése és lebonyolítása* szempontjából is jelentős. A későbbiekben részletezett 2014-es közbeszerzési irányelvek<sup>29</sup> is kifejezetten kitérnek a Stratégia jövőbe mutató, meghatározó jellegére. Ennek szel-

<sup>23</sup> Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUHL 2010/C 83/49, majd 2012. 10. 26. C 326/53) <http://tinyurl.com/3ae86v87>

<sup>24</sup> Ld. ehhez az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelv 91. praecambulumbekzdésének közvetlen hivatkozását.

<sup>25</sup> Dieter SCHÜTTE – Michael HORSTKOTTE – Olaf HÜNEMÖRDER – Jörg WIEDEMANN: *Wasser, Energie, Verkehr*. Verlag W. Kohlhammer, 2016. 1–15., 36–37., 89–91.; Felix EKARDT – Florian VALENTIN: *Das neue Energierecht: EEG-Reform – Nachhaltigkeit – Europäischer und internationaler Klimaschutz*. Nomos, 2015. 33.; FODOR László: *Klimavédelem az energiapiacon – szabályozási modellek Németországból*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 218.

<sup>26</sup> Ld. lent a Bíróság vonatkozó ítéleteit jelen tanulmány 4. és 5.3. alfejezeteiben. GYULAI-SCHMIDT Andrea: Árnyaltanul alacsony ár az európai és a magyar közbeszerzésekben. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér – SZUCHY Róbert (szerk.): *60 Studia in Honorem Péter Miskolczi-Bodnár*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 236–243.

<sup>27</sup> A Bizottság közleménye EURÓPA 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020 végleges, Brüsszel, 2010.3.3.

<sup>28</sup> Ld. a tagállamok és Magyarország fenntartható fejlődési stratégiáiról GYULAI Iván: *A fenntartható fejlődés. Fenntartható fejlődési stratégiák*. Tananyag döntéshozók számára III. rész. Budapest, Magyar Természetvédők Szövetsége, 2011. 6–8.

<sup>29</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről; az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő aján-

lemében a 2014/24/EU irányelv (2) preambulumbekzdése rámutat arra, hogy a közbeszerzés mint a közforrások leghatékonyabb felhasználásának biztosításához alkalmazandó egyik piaci alapú eszköz kulcsszerepet játszik az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia megvalósításában. Ezért a közbeszerzési szabályokat, amelyeket a korábbi 2004-es irányelvek<sup>30</sup> alapján fogadtak el, „felül kell vizsgálni és modernizálni kell a közkiadások hatékonyságának növelése érdekében, elősegítve különösen a kis- és középvállalkozásoknak (kkv-k) a közbeszerzésben való részvételét, valamint annak érdekében, hogy a beszerzők jobban fel tudják használni a közbeszerzést a közös társadalmi célok támogatására.”

A 2014/24/EU irányelv (95) preambulumbekzdése kiegészítésül azt részletezi, hogy „[a]z intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek eléréséhez rendkívül fontos, a közbeszerzésben rejlő lehetőségek teljes mértékben való kiaknázása. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a közbeszerzés az innováció kulcsfontosságú katalizátora, ez pedig nagy jelentőséggel bír Európa későbbi növekedése szempontjából.”

### 2.2.2. *Green Deal*

Az éghajlatváltozás és a környezet károsodása egzisztenciális veszélyt jelent Európa és az egész világ számára, ezért a Bizottság 2019. december 11-én közzétette „Az európai zöld megállapodás” (a továbbiakban: *Green Deal*)<sup>31</sup> című közleményét (COM(2019) 640 final), amely egy előre rögzített ütemterv alapján próbálja az uniós politikák széles területét a klímacélok, az energiaszektor, a közlekedés, a környezetvédelem, a mezőgazdaság és az iparpolitika területein lefedni. Többedszer előirányzott átfogó célkitűzésként a *Green Deal* az EU gazdaságát modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággá kívánja átalakítani. A megállapodás fő irányvonalát Európa klímasemlegességének 2050-re való elérése, azaz az üvegházhatású gázok kibocsátásának nettó nullára csökkentése adja (Bruxinfo, 2019). A Bizottság javaslatokat fogadott el annak érdekében, hogy az EU az 1990-es szinthez képest az éghajlat-, energia-, közlekedés- és adópolitikája révén már 2030-ra legalább 55%-kal csökkenteni tudja a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátását, a megújuló energia részaránya legalább 32%-ra növekedjék, az energiahatékonyság pedig legalább 32,5%-kal javuljon. További cél, hogy a gazdaság növekedése függetlenedjen az erőforrás-felhasználástól, valamint az átalakulásnak se legyenek, se térségek ne legyenek vesztesei.

---

latkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 94., 2014.03.28., 65–365. Ld. <http://tinyurl.com/y4t26ay2>

<sup>30</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról (2004. március 31.), HL L 134., 2004.4.30., 1., valamint az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (2004. március 31.), HL L 134., 2004.4.30., 114.

<sup>31</sup> A Bizottság közleménye – Az európai zöld megállapodás. COM(2019) 640 final. Brüsszel, 2019. 12. 11. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15051-2019-INIT/hu/pdf> Ld. a *Green Deal* legfontosabb célkitűzéseit az Európai Tanács honlapján: <http://tinyurl.com/yc6rxvfu>



A Dreen Deal előterjesztése óta szinte havi rendszerességgel jelennek meg kisebb-nagyobb lépésekben tervek, paktumok, rendeletek és stratégiák,<sup>32</sup> amelyek 2050-ig vetítik előre az európai klíma, iparstratégia, körforgásos gazdaság, termelőtől fogyasztóig stratégia, biodiverzitás helyreállítására irányuló stratégia, illetve a koronavírus válságra adandó kilábalási intézkedések körvonalait. Az új intézkedések mellett a Bizottság a tagállamokkal együttműködve kívánja elérni a már meglévő jogszabályok és szakpolitikák betartását és végrehajtását (COM(2019)640F/1). A hétéves uniós költségvetés és a Next Generation EU eszköz révén rendelkezésre álló, összesen 1,8 billió (ezermilliárd) eurót kitevő pénzüsszeg egyharmada a *Green Deal* célkitűzéseinek finanszírozására szolgál.<sup>33</sup>

### 3. Dilemmák a fenntarthatóság célkitűzései körül

A Brundtland-bizottság 1987-es jelentése a fenntartható fejlődést annak sokszínű szemléletmódjára tekintettel „háromlábú szék” metaforával, három egyforma súlyú pillérré helyezte. Ezek a pillérek a környezeti, gazdasági és szociálpolitikai szempontok mentén differenciálhatók. Habár ezek a súlypontok csak egymással szoros összefüggésben és kölcsönhatásban alkothatnak kiegyensúlyozott egységet, mégis elterjedt az a nézet, hogy a fenntartható fejlődéshez fenntartható gazdasági növekedésre van szükség, amely a gazdasági szempontot a többi fölé helyezi. Ennek szellemében maga a Brundtland-jelentés is két fő megállapítást tesz a fenntarthatatlan világ okainak feltárására. A fenntarthatatlanság egyik okát a szegénységben találja meg, mert a szegények túlzott mértékben használják a környezetüket. A másik ok és egyben cél, hogy a társadalmi és környezeti problémák kompenzálására további gazdasági növekedésre van szükség. A növekedés hatására a szegények gazdagabbak lesznek, és ezáltal lehetőségük nyílik a környezetük tehermentesítésére is.

A Brundtland-jelentés ennek szellemében megállapítja, hogy

„[m]ost a gazdasági növekedés új korszakára van szükség. Olyan növekedésre, amely erőteljes, ugyanakkor társadalmilag és környezetileg egyaránt fenntartható. [...] A fenntartható fejlődés többet jelent egyszerű növekedésnél. A növekedést tartalmában kell megváltoztatni, kevésbé anyag- és energiaigényesé kell formálni úgy, hogy hatása igazságosabban érvényesüljön.”

A gazdasági növekedést tehát minőségi javításokkal kell fenntartani, például fenntartható energiaforrások alkalmazásával, valamint a tudomány és technológia innovációs erejének bevonásával.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Ld. a teljes idővonalat: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_hu](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu)

<sup>33</sup> Ld. bővebben HORVÁTH Klaudia Gabriella: Az Európai Zöld Megállapodás és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret kapcsolata. *Európai Tükör*, 2020/1. 91–110.

<sup>34</sup> Ld. e szemlélet rendszerszintű kritikáját: GELENCSÉR András: *Ábrándok bővületében – A fenntartható fejlődés korlátai 4. A végtelen energia mítosza*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2023.

Az ellentmondásoktól sem mentes gondolatmenet éppen a gazdasági pillérnek az innovációs, illetve kutatás-fejlesztési kapacitásától várja a környezeti problémák megoldását. Ezt a szemléletet támasztja alá Simon Kuznets belorusz közgazdász is, aki szerint az anyagi jólét növekedésével idővel elenyésznek a környezeti problémák. A jelenség leírására a Kuznets-görbe szolgál.<sup>35</sup> Ezzel szemben Gyulai Iván rendszerszemlélete a fenntartható fejlődés súlypontját az ökológiai pillérre helyezi. Szerinte:

„[a] fenntarthatóság kulcsa a környezet eltartóképesség szerinti terhelése, mert csak így juthat erőforrás a jövő generációknak. A valódi paradigmaváltást ennek felismerése és kimondása jelentheti. Ebben a szemléletben nyilvánvalóan az emberi társadalom jövője a cél, és nem a gazdaság növekedése. Éppen fordítva, itt a gazdaság a kiszolgálója a társadalmi jólétnek, a környezet pedig feltétele a gazdaság működésének, és a társadalom fennmaradásának.”<sup>36</sup>

Hasonló gondolatmenetet követ a Hittani Kongregáció és az Átfogó Emberi Fejlődés dikasztériuma által az „Oeconomicae et pecuniariae quaestiones” („Gazdasági és pénzügyi kérdések”) címmel 2018. május 17-én közzétett dokumentum, amely a jelenlegi gazdasági-pénzügyi rendszerrel szembeni etikai elvárásait inkább *társadalmi oldalról* közelíti meg. Megállapítja, hogy:

„[...] egyetlen gazdasági rendszert sem lehet haladóként értelmezni, ha kizárólag a haszonszerzés mennyiségi és hatékonysági normáin alapszik. Ehelyett inkább az általa előállított életminőség és az általa teremtett társadalmi jólét alapján kell értékelni azt, amely szerint a jólét nem redukálható pusztán anyagi szempontokra. A gazdasági rendszerek nemcsak a gazdasági csere pusztán mennyiségi növekedésével igazolják létezésüket, hanem mindenekelőtt azon képességükkel, amellyel garantálják az egyén és minden ember fejlődését. A jólét és a fejlődés feltételezik és támogatják egymást. Ehhez fenntartható politikai intézkedésekre és perspektívákra van szükség, amelyek messze túlmutatnak a jelenlegi szükségleteken.”<sup>37</sup>

<sup>35</sup> GYULAI Iván: *A fenntartható fejlődés. Tananyag tanárok számára I. rész.* Magyar Természetvédők Szövetsége 2011. 4.

<sup>36</sup> GYULAI Iván: *A fenntartható fejlődés.* Miskolc, Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány, 2012. 11.

<sup>37</sup> Fordította a szerző, ld. a szöveget németül is: „Deswegen kann kein wirtschaftliches System als Fortschritt verstanden werden, wenn es allein von den Maßstäben der Quantität und der Effizienz beim Schaffen von Profit ausgeht. Vielmehr muss es auch nach der Lebensqualität bemessen werden, die es hervorbringt, und nach dem sozialen Wohlstand, den es verbreitet: einem Wohlstand, der nicht auf bloß materielle Aspekte reduziert werden darf. Jedes Wirtschaftssystem rechtfertigt seine Existenz nämlich nicht nur durch rein quantitatives Wachstum des wirtschaftlichen Austausches, sondern vor allem durch seine Eignung, die Entwicklung des ganzen Menschen und aller Menschen zu gewährleisten. Wohlstand und Entwicklung brauchen und stützen einander. Das macht nachhaltige politische Maßnahmen und Perspektiven erforderlich, die weit über den gegenwärtigen Moment hinausgehen.” 10. pont 4. bekezdés. <http://tinyurl.com/bkneyjum>

A fentiek alapján megállapítható, hogy a három pillér modellben az ún. pillérek nem minden esetben erősítik egymást, hanem szükséges a rendszeres külső kiegyensúlyozásuk, amely esetén az etikai szempontok inkább a környezeti és szociális tudatosságot erősítik, míg a politikai-gazdasági szempontok a minőségi fejlődés helyett gyakran a mennyiségi, növekedési struktúrákat helyezik előtérbe. Ennek következtében egy permanens célkonfliktusban találjuk magunkat, amelynek feloldása a körülmények állandó mérlegelését és kompromisszumok sorát kényszeríti a döntéshozókra.

#### 4. Az Európai Unió Bíróságának fenntartható közbeszerzésekre gyakorolt hatásáról

Míg a Bizottság és más uniós intézmények már évtizedek óta a környezetvédelem támogatásának hatékony eszközeként kezelték a zöld közbeszerzést, majd a szociális szempontok is egyre nagyobb hangsúlyt kaptak, addig kezdetben számos tagállam, köztük például Németország vagy Ausztria jogtudománya és -gyakorlata is, rendkívül kritikusan szemlélte az ökológiai és szociális szempontokat. Német szövetségi állami szinten még az ezredfordulón is „közbeszerzés-idegen szempont”-ként (*vergabefremde Aspekte*) emlegették a fenntarthatósági elemeket a közbeszerzésben,<sup>38</sup> és az Európai Bíróság (a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével 2009. december 1-je után az Európai Unió Bírósága, a továbbiakban: Bíróság) joggyakorlata is csak apró lépésekkel, bár egyre nagyobb hatásfokkal járult hozzá a változáshoz.

Az ezredfordulón *kvázi lopakodva* vette kezdetét egyfajta szemléletváltás, amely révén a Bíróság a Beentjes<sup>39</sup> és megerősítésképpen a Nord-Pas-de-Calais<sup>40</sup> ítéleteiben elfogadta a tartós munkanélküliek foglalkoztatásának szociális kritériumként való bevonását a közbeszerzési eljárásba. Ezt követően már az ökológiai szempontok bírósági elismerésére sem kellett sokáig várni. 2002-ben és 2003-ban a Concordia Bus<sup>41</sup> majd a Wienstrom ügyekben<sup>42</sup> a környezetvédelmi szempontok az értékelés elemeiként jelentek meg. A fenti ítéletek további jelentősége, hogy nyitnak a szociális kritériumok felé, és egy tágabb már-már közjóléti gazdaságossági mércét tekintenek irányadónak.

Igazi áttörést a Max Havelaar ítélet<sup>43</sup> hozott, amelyet különösen az ököcímkek és más szociális, fair-trade tanúsítványok használatával összefüggő követelmények, és az azokra való hivatkozás közbeszerzési alapelvekkel való összeegyeztethetőségének fényében emleget a jogirodalom és a bírói gyakorlat. A Max Havelaar döntés rendkívüli jelentősége elvitathatatlan főképpen a közbeszerzési eljárás különböző szakaszaiban – így a

<sup>38</sup> A német szemléletváltásról ld. Martin BURGI: *Vergaberecht: Systematische Darstellung für Praxis und Ausbildung*. C. H. Beck, 2016. 81–83.

<sup>39</sup> C-31/87. sz. ügy Gebroeders Beentjes BV v. Staat der Nederlanden [ECLI:EU:C:1988:422].

<sup>40</sup> C-225/98. sz. ügy az Európai Közösségek Bizottsága v. Francia Köztársaság [ECLI:EU:C:2000:494].

<sup>41</sup> C-513/99. sz. ügy Concordia Bus Finland Oy Ab, korábban: Stagecoach Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki és HKL-Bussiliikenne [ECLI:EU:C:2002:495].

<sup>42</sup> C-448/01. sz. ügy EVN AG és Wienstrom GmbH v. Republik Österreich [ECLI:EU:C:2003:651].

<sup>43</sup> C-368/10. sz. ügy Európai Bizottság v. Holland Királyság [ECLI:EU:C:2012:284].

műszaki leírásban, az alkalmassági vagy az értékelési és szerződésteljesítési szempontok körében – való fenntarthatósági, kifejezetten szociális elemek használata körében.

Ezt követően már nem kétséges, hogy a környezetvédelmi és a szociális kritériumok az európai közbeszerzési eljárásban nem egyszerűen megtűrt, hanem támogatott, stratégiai célkitűzéssé váltak, sőt időközben az energiahatékonyság szempontjai miatt bizonyos áru- és szolgáltatás-megrendelések vagy utcai járművek, valamint faipari termékek beszerzése esetén még kötelezően zöld beszerzési kategóriába is tartoznak.<sup>44</sup> A zöld és szociális közbeszerzés az évek során a közbeszerzés-idegen bélyegtől megsza- badulva stratégiai szemponttá vált.

A fent említett Bírósági ítéletek több, mint két évtized jogfejlődését foglalják magukban, és elsősorban a *gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat* kiválasztásának kritériumait vizsgálják a fenntarthatósági szempontok alkalmazásával összefüggésben. A látszat ellenére a Bíróság fenntarthatósághoz kapcsolható ítélezési gyakorlata a Max Havelaar döntéssel nem ért véget. 2014-től napjainkig számos jogesetet találhatunk<sup>45</sup>, amelyek ugyan nem kifejezetten ökológiai vagy szociális szempontokat tartalmaznak az elbírált közbeszerzések vonatkozásában, mégis mivel a minőségi szempontok és a közbeszerzési alapelvek közötti mérlegelés problémáját állítják a középpontba<sup>46</sup>, ezáltal kihatnak a közbeszerzési eljárásba bevonható környezetvédelmi, illetve fenntarthatósági szempontokra vonatkozó joggyakorlatra is.

Újabbán a szociális feltételek reneszánszát éljük. A kezdeti munkanélküliség elleni döntések után a minimálbérre vonatkozó ítéletek [Rüffert ügy (C-346/06); Bundesdruckerei ügy (C-549/13); RegioPost ügy (C-115/14) és a Sähköalojen ammattiliittory ítélet (C-396/13)] említhetők. A döntések további részletezése szétfe- szítené jelen összefoglaló kereteit, ezért itt csak a szerző által bővebben kifejtett szak- irodalmi hivatkozásokat jelöljük meg a lábjegyzetben.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Thomas SCHNEIDER: *Rechtsgutachten umweltfreundliche öffentliche Beschaffung*. (Heft 46/2023) Berlin, Umweltbundesamt, 2022. 98–101. <http://tinyurl.com/33ks7u3y>

<sup>45</sup> Ld. többek között: C-532/06. sz. ügy Lianakis AE, Sima Anonymi Techniki Etaireia Meleton kai Epivlepseon és Nikolaos Vlachopoulos v. Dimos Alexandroupolis és társai [ECLI:EU:C:2008:40] az értékelési szempontok terjedelméről és transzparenciájáról; C-199/07. sz. ügy Európai Közösségek Bizottsága v. Görög Köztársaság [ECLI:EU:C:2009:693]; C-601/13. sz. ügy Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA v. Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém és Núcleo Inicial – Formação e Consultoria Lda [ECLI:EU:C:2015:204] a teljesítésben részt vevő személyi állomány képzettségéről; C-6/15. sz. ügy TNS Dimarso NV v. Vlaams Gewest [ECLI:EU:C:2016:555] a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásáról, az értékelés módszeréről; C-298/15. sz. ügy UAB „Borta” v. V] Klaipädos valstybinio jūru uosto direkcija [ECLI:EU:C:2017:266] többek között az esélyegyenlőség és a transzparencia elvéről.

<sup>46</sup> Ld. bővebben a fenntarthatósági és a minőségi szempontok kapcsolatát: Andrea GYULAI-SCHMIDT: *Strategische Nutzung des Vergaberechts für mehr Qualität am Beispiel von deutschen, österreichischen und ungarischen Umsetzungsmaßnahmen*. *Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht*, 2019/8. 1–9. [A továbbiakban: GYULAI-SCHMIDT (2019a)]

<sup>47</sup> GYULAI-SCHMIDT Andrea: *Szociális szempontok a közbeszerzésben*. *Európai Unió Közbeszerzés. Jogesetek magyarázatokkal*, 2019/1. 114–133. [A továbbiakban: GYULAI-SCHMIDT (2019b)]; GYULAI-SCHMIDT Andrea: *Szociális szempontok a közbeszerzésekben – az Európai Unió bírósági gyakorlata és az ILO munkajogi normái fényében I. Közbeszerzési Jog*, 2021/4. 2–18. [a továbbiakban: GYULAI-SCHMIDT (2021a)]; GYULAI-SCHMIDT Andrea: *Szociális szempontok a közbeszerzésekben – a kapcsó-*

## 5. Európai közbeszerzések a stratégiai célok szolgálatában

A közbeszerzés eredetileg a versenyjog és az államháztartási jog felől is domináns keresztbenfekvő jogterület, amelyből a fenntarthatósági elemeket kezdetben *rendszeridegenként* kifejezetten kizárták,<sup>48</sup> később ezeket általában kockázatonövelő jellegük miatt komoly elővigyázatossággal inkább kerülték. Habár a 2004-es közbeszerzési irányelvek<sup>49</sup> már megengedőleg említik a fenntarthatósági szempontokat, mégis az igazi áttörést a 2014-es közbeszerzési irányelvek triász<sup>50</sup> hozta, amelyben a fenntarthatóság kulcsszerepet kapott. Gondolhatnánk, hogy a 2016 tavaszán hatályba lépett új irányelvek kellő idő alatt kifejtették jótékony hatásukat, és a tagállami közbeszerzések immáron mind példamutatóan fenntarthatóak lettek, mindez mégsem felel meg a valóságnak.

Jelen tanulmány az alábbiakban a 2014-es közbeszerzési irányelvek fenntarthatóságra vonatkozó célkitűzései mellett a részletszabályok rövid bemutatására, valamint a gyakorlati alkalmazás nehézségeire és eredményeire tér ki röviden.

### 5.1. Konvergenciák és célkonfliktusok a fenntartható közbeszerzésben

A fenntarthatóság sok ajánlatkérő számára egyet jelet a környezetvédelmi kritérium alkalmazásával, mivel ez a legkedveltebb szempont, amely esetén a szerződés tárgyával való kapcsolat és hosszútávon – például napelemek telepítésénél vagy e-autók használatával – életciklus-számítás vagy költségelemzés segítségével elvileg még egyfajta gazdaságossági elem, azaz megtakarítás is igazolható.<sup>51</sup> Az ajánlatkérő ezért nagyobb biztonságban érzi magát ezen szempontok alkalmazásával, mint egy esetleges szociális kritérium bevonása esetén, amikor könnyen bajba kerülhet, mert a családbarát szempont, vagy a fogyatékos, esetleg tartósan munkanélküli személyek bevonása a beszerzés teljesítésébe egyrészt nem teszi a teljesítést feltétlenül hatékonyabbá, másrészt a kapcsolat a beszerzés tárgyával gyakran nem igazolható,<sup>52</sup> harmadrészt pedig a szerződés(teljesítés)i feltétel effektív ellenőrzése<sup>53</sup> olyan többletterhet róhat az ajánlatkérőre, amely elriasztja a szociális kritérium előírásától.

Zavarba ejtő körülmény lehet továbbá, hogy a környezetvédelmi/ökológiai és a szociális szempont ugyan együtt szerepel a fenntarthatósági célok listáján és egymást

---

lódó irányelvek, a magyar jogi szabályozás és a jó gyakorlatok fényében II. *Közbeszerzési Jog*, 2021/5. 2–17. [a továbbiakban: GYULAI-SCHMIDT (2021b)]

<sup>48</sup> A német közbeszerzési szabályozás 1999 előtt kifejezetten tiltotta a gazdasági szempontot nélkülöző fenntarthatósági szempontokat. A GWB 1999-es módosítása hozott először fordulatot. Ld. Irene LAUSEN – Alexander PUSTAL: Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien im Vergabeverfahren. *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2022/1. 3–4.

<sup>49</sup> 2004/17/EK irányelv (30. lj.), 1., 2004/18/EK irányelv (30. lj.), 114.

<sup>50</sup> 2014/23/EU irányelv, 2014/24/EU irányelv, 2014/25/EU irányelv (29. lj.)

<sup>51</sup> PAKSI Gábor: Zöld értékelési szempontok a fenntartható közbeszerzések megvalósítása érdekében II. Rész – Életciklusköltség-számítás. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2020/8. 32–42.

<sup>52</sup> Vö. GYULAI-SCHMIDT (2021a) i. m. 17–18.

<sup>53</sup> C-448/01., Wienstrom ítélet, 44–53. pont.

erősítő hatásuk sem kizárt – így például a Concordia Bus (C-513/99.) ügyben Helsink-i város kiemelt érveként szerepelt a környezetvédelmi szempont alátámasztásául a kapcsolódó össztársadalmi közegészségügyi hatás, amelyből gazdasági előnyöket is levezettek<sup>54</sup>–, ám a környezetvédelmi és a szociális szempontok éppúgy különböző irányúak, vagy egymástól függetlenek is lehetnek. Egyes zöld szempontok háttérben közvetlenül vagy közvetetten könnyebben felismerhető a társadalmi vagy (köz)egészségügyi érdek,<sup>55</sup> vagy éppen a gazdaságosság szempontja, mint különösen néhány tipikusan szociális kritérium esetén, például a hátrányos helyzetű személyek munkához juttatása vagy a minimálbér megfizetésére vonatkozó feltételek<sup>56</sup> körében. Ezen esetekben megállapítható, hogy nem feltétlenül, illetve egyáltalán nem jellemző az ökológiai vagy innovatív hatás. Ezért a környezetvédelmi és szociális szempontok gyakran nem jelennek meg azonos súlyú fenntarthatósági elemként az eljárásokban, illetve a teljesítés körében egymást támogató módon, és ha nem is ellentétes viszonyban állnak egymással, de különösen a szociális szempontra jellemző, hogy más fenntarthatósági kritériumoktól teljesen függetlenül is képesek érvényesülni.

Az innovációs elem ehhez képest sokkal adaptívabb tulajdonságokkal rendelkezik. Kapcsolódhat zöld vagy – ritkábban – szociális szempontoz egyaránt, de az sem kizárt, hogy az innováció egyszerűen csak gazdaságosabb megoldást nyújt, anélkül, hogy egyébként fenntarthatóságot elősegítő motiváció volna mögötte. Jogorvoslati eljárásokban nyilván kölcsönösen pozitív hatással van az eljárásban kifogásolt ajánlatkérői feltétel alapelvekkel való összeegyeztethetőségére, ha a fenntarthatósági szempontok innovációs elemekkel egészülnek ki. A zöld szempont sokak szerint akkor igazán erős, ha egyben innovatív eleme(ke)t is magában foglal. Következésképpen a fenntarthatósági szempontok konvergenciáját támogatni kell. Ennek szellemében a 2014/24/EU irányelv preambuluma (47) bekezdése kifejezetten rámutat arra, hogy „[a] kutatás és az innováció – ideértve az öko-innovációt és a társadalmi innovációt is – a jövőbeli növekedés fő hajtóerői közé tartozik, és központi szerepet kapott az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégiában.”

A 2014/24/EU irányelv a fenntarthatósággal összefüggésben nem csak az innováció fogalmát határozza meg (2. cikk 22. pont), de új eljárástípusként az innovációs partnerséget is bevezeti (2014/24/EU irányelv 31. cikk). A kutatás-fejlesztési szolgáltatások kivételi körben maradnak, az innovációs partnerség viszont, mint új és sajátos tárgyalásos eljárásfajta az ajánlatkérők számára teret nyit arra, hogy a közbeszerzési piacon

<sup>54</sup> GYULAI-SCHMIDT Andrea: Alkalmazható-e értékelési kritériumként környezetvédelmi szempont a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélése körében? *Európai Unió Közbeszerzés. Jogesetek magyarázatokkal*, 2019/1. 101–104. [a továbbiakban: GYULAI-SCHMIDT (2019c)]

<sup>55</sup> Ld. a Max Havelaar ügyben ismertetett EKO címke előírását és annak a tartalmát, GYULAI-SCHMIDT (2021a) i. m. 17.

<sup>56</sup> GYULAI-SCHMIDT (2019b) i. m. 114–133.; GYULAI-SCHMIDT (2021a) i. m. 2–18.; GYULAI-SCHMIDT (2021b) i. m. 2–17.

még ismeretlen újabb fejlesztéseket – lehetőleg zöld vagy szociális szempontok megvalósítása mellett – rendeljenek meg közbeszerzési keretek között.<sup>57</sup>

## 5.2. Stratégiai célok a közbeszerzési alapelvek viszonyrendszerében

A *horizontális klauzulaként* ismert 2014/24/EU irányelv 18. cikk 2. bekezdése szerint

„[a] tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő.”

A horizontális klauzula mindhárom 2014-es közbeszerzési irányelv szövegében megtalálható,<sup>58</sup> és jogalapjául szolgál ezen irányelvek fenntarthatóságot szorgalmazó további előírásainak, amelyek ugyan nem kötelező jelleggel, de kifejezett kívánalomként mutatnak rá a környezetvédelmi, szociális és innovatív szempontok közbeszerzési eljárásba való beépítésének szükségességére.

Az egyértelmű uniós iránymutatás ellenére a *fair* versenyfeltételek és a gazdaságosság biztosításának zsinórmértéke, mint a közbeszerzési eljárások eredeti mozgatója, a tagállamokban lefolytatott közbeszerzési eljárásokban továbbra is domináns szempont maradt. Az ajánlatkérők nehezen ismerik fel, illetve nehezen fogadják el, hogy a horizontális klauzula hatására a közbeszerzések és koncessziók esetében a fenntarthatóság fokozatosan ugyanarra a szintre emelkedik, mint az uniós primerjogból levezetett esélyegyenlőség, transzparencia és az arányosság, vagy éppen a gazdaságos közpénzköltés elve<sup>59</sup> a 2014/24/EU irányelv 18. cikk 1. bekezdése értelmében.

Egyedi esetben az ajánlatkérő felelőssége, hogy a 18. cikk 1. bekezdés szerinti klasszikus közbeszerzési alapelvek, illetve a gazdaságosság elvének hatékony alkalmazása ne nyomja el aránytalanul a fenntarthatósági szempontok érvényre juttatását, azaz biztosítani kell, hogy a fenntarthatósági szempontok kellő hangsúlyt kapjanak az eljárásokban.<sup>60</sup> Fontos tehát a közbeszerzések gyakorlatában a megfelelő egyensúly kialakítása a stratégiai szempontok és a klasszikus közbeszerzési alapelvek között.

<sup>57</sup> Ld. bővebben: Annette ROSENKÖTTER – Antonia DASZENIES: Die Innovationspartnerschaft als neuer Hoffnungsträger? In: ZIEKOW–GYULAI-SCHMIDT (Hrsg.) i. m. 169–177.; HUBAI Ágnes: Innováció és közbeszerzés az Európai unióban. *Közbeszerzési Jog*, 2021/6. 5–14.

<sup>58</sup> Ld. a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 18. cikk (2) bekezdését, a 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 36. cikk (2) bekezdését és a 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 30. cikk (3) bekezdését.

<sup>59</sup> Heide RÜHLE: Die Position des Europaparlamentes in den Verhandlungen über nachhaltige Auftragsvergabe. In: ZIEKOW–GYULAI-SCHMIDT (Hrsg.) i. m. 14–15.

<sup>60</sup> Ld. bővebben több értékelési szempont súlyozásához: GYULAI-SCHMIDT (2019a) i. m. 768–770.

### 5.3. Gazdaságosság, minőség, fenntarthatóság

A közbeszerzések fenntarthatóvá tétele szempontjából a joggyakorlat a 2014-es irányelvek hatására a gazdaságosság hibásan értelmezett 'legalacsonyabb ár' előnyben részesítése helyett a 'gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat' irányába mozdult el. Nem nehéz belátni, hogy ami olcsó, néha az a legdrágább, különösen, ha az hamar tönkremegy, költségfálo a működtetése, vagy éppen egészségkárosodást okoz.<sup>61</sup> A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat új szemlélete ezért már a beszerzési áron túlmutató *minőségi szempontokra* fókuszál. A minőség kiemelt szerepe a közbeszerzési kiválasztási szempontrendszerben tágabb kört képvisel a fenntarthatósági kritériumokhoz képest, de a fenntarthatósági elemek bele tartoznak, és egyben hozzájárulnak a jobb minőségű beszerzések megvalósításához.

Annak ösztönzése érdekében, hogy a közbeszerzésekben a minőségi szempontok nagyobb hangsúlyt kapjanak,<sup>62</sup> az ajánlatkérő szervek szabadon dönthetnek arról, hogy bizonyos minőségi előírásokat a műszaki specifikációk vagy akár szerződés teljesítési feltételek formájában írjanak elő. Ezek hatása az alkalmassági kritériumokkal megegyezően abszolút jellegű, ellentétben a pontozási rendszerben működő relatív hatású értékelési szempontokkal.<sup>63</sup> Amennyiben célszerűnek tűnik, a tagállamok úgy is rendelkezhetnek, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározására a kizárólagos ár- vagy költségkritérium alkalmazását megtiltják vagy korlátozzák, továbbá megengedhetik, hogy bizonyos árubeszerzéseket vagy szolgáltatásokat rögzített áron pusztán minőségi verseny alkalmazásával ítéljenek oda [2014/24/EU irányelv 67. cikk (2) bek. 2. albek.].

Az optimális ár-érték arány elérésével és egyúttal – az EUMSZ 11. cikkével összhangban – a környezetvédelem elveinek garantálásával, az uniós politikákat és intézkedéseket, különös tekintettel a fenntartható fejlődés előmozdítása céljából kell végrehajtani [2014/24/EU irányelv (91) preambulumbekkezdés]. Ennek szellemében az irányelv számos helyen rámutat arra, hogy az ajánlatkérő szervek milyen módon járulhatnak hozzá a fenntartható fejlődés előmozdításához, ugyanakkor elvárja, hogy a közbeszerzéseiket ár-érték szempontjából a legelőnyösebb módon valósítsák meg. Ez a kettős szemlélet – azaz a minőség és a gazdaságosság elemeinek ötvözete – segíti a különböző bírálati szinteken, illetve eljárási szakaszokban a legjobb ár-érték arány meghatározását, amelyre főképpen a kizáró okok, az alkalmassági kritériumok (2014/24/EU irányelv 57–58. cikk), az értékelés (2014/24/EU irányelv 67. cikk), valamint a szerződésteljesítés (70. cikk) körében kerül sor. Utóbbi szempontokkal összefüggésben a 2014/24/EU irányelv vonatkozó cikkei nyomatékkal hívják fel arra a figyelmet, hogy az ajánlatkérőket bátorítani kell a fenntartható és minőségi alkalmassági és odaítélési (értékelési) kritériumok rendszeres alkalmazására.

<sup>61</sup> GYULAI-SCHMIDT Andrea: Az a legfenntarthatóbb, amit nem kell beszerezünk. Interjú. *Jogászvilág*, 2022. <http://tinyurl.com/bdh86dtb>

<sup>62</sup> Ld. a 2014/24/EU irányelv 92. preambulumbekkezdés 1. bek. 4. mondatát: „Az ajánlatkérő szerveket ösztönözni kell az olyan odaítélési szempontok választására, amelyek kiváló minőségű és az igényeiknek a lehető legjobban megfelelő építési beruházások, áruk és szolgáltatások beszerzését teszik lehetővé.”

<sup>63</sup> Ld. a Bíróság *Lianakis, ERGA OSE és Ambisig* ítéleteit: GYULAI-SCHMIDT Andrea: Értékelés. *Európai Uniói Közbeszerzés. Jogesetek magyarázatokkal*, 2022/2. 37–44. 55–58.



A Bíróság a Concordia Bus és a Wiestrom ügyekben<sup>64</sup> hozott ítélezési gyakorlatából azonban az is kitűnik, hogy a fenntarthatósági szempontok alkalmazásának szigorú feltételei vannak, amelyek szerint e szempontoknak kapcsolódniuk kell a közbeszerzési szerződés tárgyához (1); nem biztosíthatnak az ajánlattevőnek korlátlan választási szabadságot (2); a dokumentációban vagy a hirdetményben kifejezetten említésre kell kerülniük (3); és meg kell felelniük a közösségi jog összes alapelvének, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának (4). Következésképpen, ahogyan a 2014/24/EU irányelv (90) preambulumbekzdése is megerősíti, a közbeszerzési szerződéseket továbbra is objektív kritériumok alapján, az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elvét figyelembe véve kell odaítélni, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot tényleges versenyfeltételek között lehessen kiválasztani. Fontos garanciális elem tehát, hogy a minőségi/ fenntarthatósági szempontok minden esetben pozitívan járuljanak hozzá a teljesítés színvonalához.

## 6. A 2014-es irányelvek fenntarthatósági rendelkezéseiről

A továbbiakban az ún. klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó 2014/24/EU irányelv (jelen fejezetben rövidítve: Irányelv) példáján mutatjuk be vázlatosan a fenntarthatóságra vonatkozó súlyponti szabályokat, amelyek túlnyomó részben megfeleltethetők a 2014/23/EU és a 2014/25/EU irányelvekben<sup>65</sup> található előírásokkal.

### 6.1. Környezetvédelmi/ ökológiai szempontok

Az Irányelv ökológiai szempontjainak bemutatását a 18. cikk 2. bekezdésében található ún. horizontális klauzula<sup>66</sup> említésével célszerű kezdeni, amely szerint „[a] tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi [...] követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi [...] rendelkezések írnak elő.” Az Irányelv X. melléklete az alábbi környezetvédelmi egyezményeket tartalmazza:

- bécsi egyezmény a sztratoszferikus ózonréteg védelméről és annak Montreáli Jegyzőkönyve az ózonréteget lebontó anyagokról,
- a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról szóló bázeli egyezmény (Bázeli Egyezmény),
- Stockholmi Egyezmény a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról,
- Rotterdami Egyezmény a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és peszticidek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról (1998. szeptember 10.) és annak három regionális jegyzőkönyve.

<sup>64</sup> Concordia Bus Finland Oy Ab (41. lj.), EVN AG és Wienstrom GmbH (42. lj.)

<sup>65</sup> 2014/23/EU irányelv, 2014/24/EU irányelv, 2014/25/EU irányelv (29. lj.)

<sup>66</sup> Ld. fent a 5.2. alfejezetet.

Az Irányelv 42. cikk 1. bekezdés 2. albekezdése kifejezetten kitér arra, hogy az építési beruházás, áru vagy szolgáltatás *műszaki leírását* a beszerzés tárgya előállításának, nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy az életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára lehet összpontosítani, még akkor is, ha ezek a tényezők nem képezik a szerződés lényegét, de kapcsolódnak a szerződés tárgyához, valamint a szerződés értékéhez és céljaihoz képest arányosak. A műszaki leírást egyébiránt az uniós joggal összeegyeztethető kötelező nemzeti műszaki szabályok sérelme nélkül, többek között úgy kell megadni, hogy „a teljesítmény, illetve a *funkcionális követelmények* szempontjából, ideértve a környezetvédelmi jellemzőket is, [...] lehetővé tegyék az ajánlattevők számára a szerződés tárgyának megállapítását, az ajánlatkérő szervek számára pedig a szerződés odaítélését”.

Az Irányelv 43. cikk 1. bekezdése a (75) preambulumbekkezdéssel összhangban többek között az ököcímek lényegi sajátosságait részletezi. Ezzel összefüggésben

„amennyiben az ajánlatkérő szervek különös környezeti, szociális vagy egyéb jellemzőkkel bíró építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat kívánnak beszerezni, a műszaki leírásban, az odaítélési szempontok vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek keretében előírhatják konkrét címke használatát, annak bizonyítékeként, hogy az építési beruházások, szolgáltatások vagy áruk rendelkeznek az előírt jellemzőkkel”.

Ilyen jellemző például, hogy az európai ököcímke, illetve a nemzeti vagy nemzetközi ököcímke kapcsolódjon a szerződés tárgyához, a rá vonatkozó „követelményeket objektív módon ellenőrizhető szempontok alapján fogalmazzák meg és fogadják el, olyan eljárásban, amelyben részt vehetnek az érdekeltek – a kormányzati szervek, a fogyasztók, a gyártók, a fogalmazók és a környezetvédő szervezetek – is, valamint elengedhetetlen, hogy a jelölés minden érdekelt fél számára hozzáférhető és elérhető legyen.” [Irányelv (75) preambulumbekkezdése]

Az Irányelv 57. cikk 4. bekezdés a) pontja értelmében az ajánlatkérő szerv eljárásából *kizárhatja* azt a gazdasági szereplőt, illetve a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet a gazdasági szereplő kizárására, ha az ajánlatkérő szerv megfelelően bizonyítani tudja a 18. cikk 2. bekezdésében érintett környezetvédelmi kötelezettségek megszegését. Az ajánlatkérőnek továbbá ki kell zárnia az ajánlatot, ha az Irányelv 69. cikk 2. bekezdése értelmében kirívóan alacsony összegű, és a 18. cikk 2. bekezdésében említett kötelezettségeket sértve nem felel meg a kötelező környezetvédelmi kiválmaknak.<sup>67</sup>

Az Irányelv 58. cikke az alkalmasság körében<sup>68</sup> nem említi kifejezetten a környezetvédelmi szempontok előírásának lehetőségét. Az 58. cikk 4. bekezdésében pusztán arra utal, hogy „az ajánlatkérő szerv előírhatja, hogy a gazdasági szereplők rendelkezzenek a szerződés megfelelő minőségi színvonal szerinti teljesítéséhez szükséges emberi és

<sup>67</sup> Vö. GYULAI-SCHMIDT (2017) i. m. 221–244.; valamint GYULAI-SCHMIDT Andrea: Aránytalanul alacsony ár. *Európai Uniói Közbeszerzés. Jogesetek magyarázatokkal*, 2021/1. 42–62. [a továbbiakban: GYULAI-SCHMIDT (2021c)]

<sup>68</sup> Az Irányelv szóhasználatában: „Kiválasztási szempontok”.

műszaki erőforrásokkal és tapasztalattal”. A normaszöveg *minőségi színvonalra* való utalása nyilván nem feltétlenül fenntarthatósági szempontot feltételez, de az is belefér az előírás tartalmi körébe.

Az Irányelv 62. cikke a (88) preambulumbeközdéssel összhangban lehetővé teszi az ajánlatkérők számára, hogy az ajánlattevők alkalmasságával összefüggésben közbeszerzési szerződésük teljesítésének időtartamára *minőségbiztosítási és környezetvédelmi vezetési szabványokat* írjanak elő.<sup>69</sup> Az ajánlatkérő szervnek el kell fogadnia a más tagállamokban székhellyel rendelkező testületek által kiadott egyenértékű tanúsítványokat is, vagy az egyenértékű minőségbiztosítási intézkedések egyéb bizonyítékait, ha a szóban forgó gazdasági szereplőnek – neki fel nem róható okokból – nem volt lehetősége az említett tanúsítványokat az előírt határidőn belül megszerezni, és egyúttal bizonyítja, hogy a javasolt minőségbiztosítási intézkedések megfelelnek az előírt minőségbiztosítási szabványoknak, azaz ezen intézkedések egyenértékűek az alkalmazandó környezetvédelmi vezetési rendszer által előírtakkal.

A környezetvédelmi értékelési kritériumok az Irányelv 67. cikkében „A szerződés odaítélésének szempontjai” alcímben található. Az Irányelv szóhasználatában az *odaítélési szempont* a magyar közbeszerzési terminológia szerinti értékelési szempontnak felel meg. Az Irányelv 67. cikk 2. bekezdése rámutat arra, hogy az ajánlatkérő szerv elsődleges feladata a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása. Utóbbit az ár vagy a költség alapján, olyan költség-hatékonysági módszer alkalmazásával kell megtalálni, mint az életciklusköltségeknek a 68. cikk szerinti meghatározása, és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat is magukban foglaló kritériumok alapján kell értékelni. Ilyen minőségi kritériumok magukban hordozhatnak műszaki értéket, esztétikai és funkcionális jellemzőket, valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítást, valamint szociális, környezetvédelmi és innovatív jellemzőket. A költségelem értékelése alatt érthetünk rögzített árat vagy költséget is, amelyet alapul véve a gazdasági szereplők kizárólag a minőségi, például környezetvédelmi kritériumok tekintetében versengenek egymással.

Az Irányelv 68. cikke a (95) és (96) preambulumbeközdésekkel összhangban foglalja össze az életciklusköltség számítás fontosabb ismérveit. Az életciklusköltség magában foglalja egy áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusa során felmerült költségek egészét vagy egy részét, amelyet releváns mértékben figyelembe lehet venni. Ilyen költségek például az ajánlatkérő szerv vagy más felhasználók által viselt beszerzéshez, a beszerzés tárgyának előállításához, vagy használathoz kapcsolódó költségek, mint például energiafogyasztás és más források felhasználása, a karbantartás, vagy az életciklus végén, például az elszállítás, újrahasznosítás, esetleg a megsemmisítés költségei.

<sup>69</sup> Ha az ajánlatkérő szerv olyan, független testület által kiállított igazolás benyújtását írja elő, amely tanúsítja, hogy a gazdasági szereplő egyes meghatározott környezetvédelmi vezetési rendszereknek vagy szabványoknak megfelel, akkor az uniós környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerre (EMAS), az 1221/2009/EK rendelet 45. cikke szerint elismert egyéb környezetvédelmi vezetési rendszerekre, illetve az akkreditált szervek releváns európai vagy nemzetközi szabványain alapuló egyéb környezetvédelmi vezetési szabványokra kell hivatkoznia.

Az adott áruhoz, szolgáltatáshoz vagy építési beruházáshoz annak életciklusa során környezeti externáliák is kapcsolódnak. Az externáliák költségvonzata nehezen számszerűsíthető, hatásuk nagyrészt a társadalom egészségromlásában mérhető. Értékük magukban foglalhatják a kibocsátott üvegházhatású gázok és más szennyező anyagok, valamint a klímaváltozás hatásainak csökkentésével kapcsolatos költségeket és egyéb kiadásokat. A környezeti externáliák értéke pénzben nehezen kifejezhető, bár irányelvi előírás, hogy ezeknek a számításoknak objektíven ellenőrizhető, megkülönböztetésmentes kritériumokon kell alapulniuk, és az életciklusköltségek meghatározására irányuló módszert a közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetni, valamint azt minden érdekelt fél számára hozzáférhetővé kell tenni. Amennyiben uniós jogi aktus kötelezővé tesz egy az életciklusköltségek számítására vonatkozó közös módszer alkalmazását, ugyanezt a közös módszert kell alkalmazni a környezeti externáliáknak betudható életciklusköltségek meghatározására is. Az említett jogi aktusok és – amennyiben szükséges – az ezeket kiegészítő, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok jegyzéke az Irányelv XIII. mellékletében található.

Az Irányelv 70. cikke kilátásba helyezi az ajánlatkérő szerv számára, hogy különös feltételeket határozzon meg valamely szerződés teljesítésére vonatkozóan, feltéve, hogy az említett feltételek kapcsolódnak a közbeszerzési szerződés tárgyához, valamint szerepelnek az eljárást megindító felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban. E feltételek vonatkozhatnak gazdasági vagy egyéb innovációs megfontolások mellett kifejezetten környezetvédelmi szempontokra is.

Az itt ismertetett környezetvédelmi kritériumok sorából *a contrario* kitűnik, hogy az Irányelv nem definiálja a környezetvédelmi, vagy más szóval ökológiai beszerzések, illetve ezen kritériumok fő sajátosságait, bár például a (93) és (97) preambulumbekkezdések a normaszövegben cizellált ár-érték-aránnyal összefüggésben példálózva utalnak a környezetvédelmi követelmények mibenlétére. Így az Irányelv (93) preambulumbekkezdése környezetvédelmi szempontként jelöli meg, ha a beszerzendő könyveket újrafeldolgozott vagy fenntartható fakitermelésből származó papírra nyomtatták, vagy ha bizonyos költségeket a környezeti externáliákhoz rendelnek, továbbá a (97) preambulumbekkezdés szerint annak érdekében, hogy a környezetvédelmi megfontolások erőteljesebben beépüljenek a közbeszerzésbe, az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni, hogy közbeszerzésük bármely szakaszára vonatkozóan odaítélési szempontokat és szerződésteljesítési feltételeket határozzanak meg, beleértve a szóban forgó építési beruházások, áruk vagy szolgáltatások előállításának, nyújtásának vagy a vele való kereskedésnek a konkrét folyamatában vagy az életciklusuk egy későbbi szakaszában lejátszódó konkrét folyamatokban szerepet játszó tényezőket, még akkor is, ha ezek a tényezők nem képezik a szerződés lényegét. Ilyen, előállítási vagy szolgáltatásnyújtási folyamatra vonatkozó szempont lehet például, hogy a vásárolt termékek gyártása során nem használhatnak fel mérgező vegyi anyagokat, vagy hogy a vásárolt szolgáltatásokat energiatékony gépek felhasználásával nyújtják. Ezen túlmenően a *környezetvédelmi szerződésteljesítési feltételek* között szerepelhet a termékek szállítása, csomagolása és ártalmatlanítása, illetve eltávolítása, építési beruházásokra és szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések esetében pedig a hulladékminimalizálás vagy az erőforrás-hatékonyság is.

A mindenkori *környezetvédelmi* értékelési *kritérium feltételeként* kiemelendő, hogy az álljon kapcsolatban a szerződés tárgyával, (szűk kivétellel) ne tartalmazzon az általános vállalati politikára vonatkozó szempontokat és feltételeket, mivel ezek nem tekinthetők a vásárolt építési beruházások, áruk vagy szolgáltatások előállításának, vagy nyújtásának konkrét folyamatát jellemző tényezőnek. Utóbbi kritériumokat leginkább az alkalmasság körében írhatja elő az ajánlatkérő.

## 6.2. Szociális szempontok

A szociális szempontok megjelenése a vizsgált Irányelv tükrében messzemenő párhuzamot mutat a fent vázolt környezetvédelmi szempontok rendszerével. A környezetvédelmi szempontokhoz hasonlóan itt is elmondható, hogy az irányelvalkotó a szociális kritériumok alkalmazásának, illetve mibenlétének definíciójával adós maradt, bár mind az Irányelv főszövege, mind a terjedelmes preambuluma tartalmaz orientáló rendelkezéseket.

Az Irányelv számos preambulumbekzdése tartalmaz utalást a szociális szempontok alkalmazására. Ezek például a (76), (93), (95)–(99), (103) és a (105) preambulumbekzdések, amelyek a szociális szempontokkal összhangban a fair kereskedelemről származó termékek és szolgáltatások beszerzését, a szerződés teljesítésére kijelölt személyek közül a hátrányos helyzetűek, illetve a kiszolgáltatottak csoportjaiba tartozók társadalmi beilleszkedésének előmozdítását, a tartós munkanélküliek munkához jutását, a férfiak és nők munkahelyi esélyegyenlőségét, a minimálbér határokon átívelő beszerzések esetén való garantálását, vagy az ILO egyezmény<sup>70</sup> – különösen harmadik országokból származó beszerzések esetén való – figyelembevételét foglalják magukban.<sup>71</sup>

A környezetvédelmi szempontok körében már bemutatott ún. *horizontális klauzula* a szociális és munkavédelmi szabályokra kiemelten vonatkozik, és további utalást tartalmaz az Irányelv X. mellékletére, amelyben az alábbi szociális egyezmények találhatók:

- 87. számú ILO-egyezmény az egyesülési szabadságról és a szervezkedési jog védelméről,
- 98. számú ILO-egyezmény a szervezkedési jog és a kollektív tárgyalási jog elveinek alkalmazásáról,
- 29. számú ILO-egyezmény a kényszer- vagy kötelező munkáról,
- 105. számú ILO-egyezmény a kényszermunka felszámolásáról,
- 138. számú ILO-egyezmény a foglalkoztatás alsó korhatáráról,
- 111. számú ILO-egyezmény a foglalkoztatásból és a foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetésről,

<sup>70</sup> Jan ZIEKOW: Internationale Sozialstandards in der öffentlichen Beschaffung – das Beispiel der ILO-Kernarbeitsnormen. In: ZIEKOW–GYULAI-SCHMIDT (Hrsg.) i. m. 93–105.

<sup>71</sup> Andrea GYULAI-SCHMIDT: Vergaberechtliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Durchsetzung und Kontrolle nachhaltiger Leistungsvorgaben. *Zeritschrift für das gesamte Vergaberecht*, 2019/2. 325–328. [A továbbiakban: GYULAI-SCHMIDT (2019d)]

- 100. számú ILO-egyezmény a férfi és a női munkaerőnek egyenlő értékű munka esetén járó egyenlő díjazásáról,
- 182. számú ILO-egyezmény a gyermekmunka legrosszabb formáinak betiltásáról és felszámolására irányuló azonnali lépésekről.

Az Irányelv 42. cikk 1. bekezdés 4. albekezdése szerint a természetes személyek általi felhasználásra szánt beszerzések műszaki leírását úgy kell megállapítani, hogy az figyelembe vegye a fogyatékosággal élő személyek számára való hozzáférhetőség és valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítás szempontjait („*Design für Alle*”). Ennek szellemében a közbeszerzők által kidolgozott műszaki leírásoknak lehetővé kell tenniük a piacon jelen lévő műszaki megoldások, szabványok és műszaki leírások sokféleségét tükröző ajánlatok benyújtását, ideértve a beszerzés tárgyához kapcsolódó gyártási folyamatok életciklusával és fenntarthatóságával kapcsolatos teljesítménykritériumokra épülő megoldásokat, standardokat és előírásokat is (74. preambulumbekzdés).

Az Irányelv 43. cikk 1. bekezdése értelmében nem csak a környezetvédelmi, de a szociális tartalmú címkékre is vonatkoznak az Irányelv szóhasználatára szerinti *jelölésre* kifejtett követelmények. Amennyiben az ajánlatkérő szervek szociális vagy egyéb jellemzőkkel bíró építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat kívánnak beszerezni, a műszaki leírásban, az odaítélési (értékelési) szempontok vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek keretében konkrét címke használatát írhatják elő, annak bizonyítékeként, hogy az építési beruházások, szolgáltatások vagy áruk rendelkeznek az előírt jellemzőkkel.<sup>72</sup> Így például a „*Fairtrade International*” címkét, bizonyos textíliák, munkaruházat beszerzése esetén írhatják elő, amely igazolja a minimálbér és egyéb kollektív munkajogok, valamint a gyermekmunka tilalmának megtartását, a munkavállalók biztos ivóvízhez jutását, a megfelelő higiéniai körülményeket vagy a helyi gazdaság fejlődésének segítését.<sup>73</sup>

Az Irányelv 57. cikk 4. bekezdés a) pontja értelmében az ajánlatkérő szerv eljárásából *kizárhatja* azt a gazdasági szereplőt, illetve a tagállamok kötelezhetik az ajánlatkérő szervet a gazdasági szereplő kizárására, ha az ajánlatkérő szerv megfelelően bizonyítani tudja a 18. cikk 2. bekezdésében érintett szociális, illetve munkaügyi kötelezettségek megszegését. Ugyanezen cikk 1. bekezdés f. pontja értelmében az ajánlatkérő szervnek – mérlegelési lehetőség nélkül – ki kell zárnia a közbeszerzési eljárásból azt a gazdasági szereplőt, amelyre vonatkozóan megállapítást nyert, hogy a 2001/36/EU irányelv<sup>74</sup> 2. cikkében meghatározott gyermekmunka és az emberkereskedelem más formái miatt jogerősen elítélték. Az ajánlatkérőnek továbbá akkor is ki kell zárnia az ajánlatot, ha az

<sup>72</sup> Ld. bővebben a Bíróság Max Havelaar ítélete ismertetését, GYULAI-SCHMIDT Andrea: Milyen kritériumok szerint írhatók elő a közbeszerzési eljárásban öko címkék, illetve fairtrade-tanúsítványok? *Európai Unió Közbeszerzés. Jogesetek magyarázatokkal*, 2019/1. 108–113. [A továbbiakban: GYULAI-SCHMIDT (2019e)]

<sup>73</sup> Stefanie KREUZER: *Die Vergaberechtsreform 2016 durch die Richtlinien 2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU*. Dissertation. Baden-Baden, Tectum Verlag, 2019. 100. 367. l. ábrájegyzet.

<sup>74</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011. április 5-i 2011/36/EU irányelve az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról. HL L 101., 2011.4.15., 1.

Irányelv 69. cikk 2. bekezdése értelmében kirívóan alacsony összegű, és a 18. cikk 2. bekezdésében említett kötelezettségeket sértve nem felel meg a kötelező munkaügyi, illetve minimálbérre vonatkozó kívánalmaknak.

Az Irányelv 67. cikk 2. bekezdése szellemében a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása szociális szempont figyelembevétele alapján is történhet. A Bíróság már a Max Havelaar (C-368/10.) ítéletében kimondta,<sup>75</sup> hogy az ajánlatkérők a szerződés tárgyát képező áruk fogyasztóit, illetve építési beruházás vagy szolgáltatás igénybevevőit vagy akár más személyeket érintő szociális jellegű megfontolásokon alapuló *odaítélési szempontokat* is választhatnak, amennyiben azok kapcsolódnak a szerződés tárgyához. (85–86. pont) Ennek szellemében az Irányelv 67. cikk 2. bekezdés a) pontja szerint az ajánlatkérő a legjobb ár-érték arányt olyan minőségi kritériumok meghatározásával érheti el, amely során a szociális szempont alkalmazását határozottan támogatja. A *szociális értékelési szempontok* az áruk és szolgáltatások életciklusa valamennyi szakaszában bevonhatók az eljárásba. Természetesen itt is kötelező betartani, hogy a szociális szempont álljon kapcsolatban a beszerzés tárgyával, így az ajánlattevő általános szociálisan értékelhető üzleti filozófiáját a beszerzés tárgyával való közvetlen kapcsolat hiányában nem lehet az odaítélés körében előírni, továbbá a szociális értékelési szempont a kettős értékelés tilalma értelmében nem vonható be egyben alkalmassági kritériumként is.

A szociális szempontoknak egyébiránt kiemelkedő szerepük van a *kirívóan alacsony ajánlati árak* kezelése körében (Irányelv 69. cikk),<sup>76</sup> valamint a *szerződésteljesítési feltételek* vonatkozásában (Irányelv 70. cikk). Ennek szellemében az Irányelv (99) preambulumbekzdése rámutat arra, hogy

„[a]z odaítélési szempontok vagy szerződésteljesítési feltételek között szerepelhetnek olyan intézkedések is, amelyek célja az előállítási folyamatban részt vevő alkalmazottak egészségének védelme, a szerződés teljesítésére kijelölt személyek közül a hátrányos helyzetűek, illetve a kiszolgáltatott csoportokba tartozók társadalmi beilleszkedésének a támogatása vagy a szóban forgó szerződéshez szükséges készségekkel kapcsolatos képzés, amennyiben e szempontok és feltételek a szerződés alapján nyújtandó építési beruházásokra, árukra vagy szolgáltatásokra vonatkoznak. E szempontok vagy feltételek közé tartozhat például, többek között, a hosszú ideje állást keresők alkalmazása, vagy az odaítélendő szerződés teljesítésének keretében munkanélküliek vagy fiatalok képzését célzó intézkedések végrehajtása.”

A szerződések teljesítése körében elengedhetetlen feltétel marad, hogy a Wienstrom ítélet<sup>77</sup> nyomdokain az ajánlattevők különös figyelmet fordítsanak az előírt alkalmas-

<sup>75</sup> Ld. az ítélet ismertetéséhez GYULAI-SCHMIDT (2019e) i. m.

<sup>76</sup> Ld. GYULAI-SCHMIDT (2017) i. m. 221–244.; valamint GYULAI-SCHMIDT (2021c) i. m. 42–62.

<sup>77</sup> GYULAI-SCHMIDT Andrea: Hogyan írható elő jogszerűen az ökológiai energia értékelési szempontja a közbeszerzési eljárásban? *Európai Unió Közbeszerzés. Jogesetek magyarázatokkal*, 2019/1. 105–107.

sági, értékelési vagy szerződésteljesítési szempont teljesítés során elvárható hatékony ellenőrzésére.<sup>78</sup>

### 6.3. Innovációkat segítő szempontok

Az Európa 2020 stratégiában központi célkitűzés a kutatás és innováció hatékony megvalósítása, amelyek eléréséhez rendkívül fontos, a közbeszerzésben rejlő lehetőségek teljes mértékben való kiaknázása.<sup>79</sup> Az Irányelv (95) preambulumbekézése rámutat arra, hogy a közbeszerzés az innováció kulcsfontosságú katalizátora, ez pedig nagy jelentőséggel bír Európa későbbi növekedése szempontjából. Az egyes ágazatok és piacok között jelentős eltérések vannak, ezért az irányelvalkotó nem találta helyénvalónak az általános érvényű fenntarthatósági, és ezen belül innovatív előírások kötelező érvényű megállapítását, de az Irányelv 2. cikk 22. pontja nem csak *definíciós kísérletet* tesz az innováció fogalmának meghatározására, hanem a 31. cikk az innovatív megoldások kifejlesztése és megvalósítása céljából kifejezetten beiktatja az *innovációs partnerséget* mint új eljárásfajtát a közbeszerzési eljárások rendszerébe.<sup>80</sup>

Az Irányelv az innovációt olyan új vagy jelentős mértékben továbbfejlesztett termék, szolgáltatás vagy folyamat, illetve új marketingmódszer, vagy új szervezési mód megvalósításaként definiálja, amelynek célja többek között a társadalmi kihívások leküzdésének elősegítése, illetve az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia végrehajtásának előmozdítása. A kapcsolódó (47) preambulumbekézés szerint az innováció hozzájárul a közforrások lehető legelőnyösebb felhasználásához, valamint a szélesebb körű gazdasági, környezeti és társadalmi előnyök eléréséhez, mivel új ötleteket hív életre, azokat innovatív termékek és szolgáltatásokká alakítja, és így elősegíti a fenntartható gazdasági növekedést. Ezáltal az öko-innovációt és a *társadalmi innovációt* a jövőbeli növekedés fő hajtóerői közé emeli. Az innovatív termékek és szolgáltatások vásárlása, illetve építési beruházások megvalósítása kulcsszerepet kap a közszolgáltatások hatékony és minőségi megvalósítása, valamint a legfőbb társadalmi kihívások kezelése érdekében. Ezért a hatóságok feladata, hogy a közbeszerzést a lehető legmegfelelőbb módon, stratégiaileg használják fel az innováció ösztönzése érdekében.

Ennek szellemében az Irányelv a tagállamok számára meg kívánja könnyíteni a tárgyalásos eljárás vagy a versenypárbeszéd alkalmazásának feltételeit, mivel különösen az innovatív projektek esetén jellemző, hogy az ajánlatkérő szervek nem tudják pontosan meghatározni, hogy igényeik milyen eszközökkel teljesíthetők, vagy nem tudják felmérni, hogy a piac milyen technikai, pénzügyi vagy jogi megoldásokat tud kínálni. Ilyen helyzet állhat elő különösen az integrált közlekedési infrastrukturális projektek-

<sup>78</sup> GYULAI-SCHMIDT (2019d) i. m. 337.; PAKSI Gábor: Zöld értékelési szempontok a fenntartható közbeszerzések megvalósítása érdekében I. rész Green award criteria for the implementation of sustainable public procurement – I. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2020/6. 53–54.

<sup>79</sup> Ld. bővebben az Európai Unió innovációs erőfeszítéseiről HUBAI Ágnes: Innováció és közbeszerzés az Európai Unióban. *Közbeszerzési Jog*, 2021/6. 2–14.

<sup>80</sup> Annette ROSENKÖTTER – Antonia DASZENIES: Die Innovationspartnerschaft als neuer Hoffnungsträger? In: ZIEKOW–GYULAI-SCHMIDT (Hrsg.) i. m. 169–177.



nél, nagy számítógépes hálózatok kiépítésénél vagy összetett és strukturált finanszírozást igénylő projektek megvalósításánál.

Ezzel összefüggésben az Irányelv az ajánlatkérő szerveket ösztönözni kívánja, hogy amilyen gyakran csak lehetséges, engedélyezzék az *alternatív megoldások* benyújtását (45. cikk). Fel kell azonban hívni az említett szervek figyelmét, hogy ezen megoldások benyújtásának engedélyezése előtt meg kell határozni a változatokkal szembeni minimumkövetelményeket.

A Bizottság „Kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés: az innováció serkentése a fenntartható, minőségi európai közszolgáltatások érdekében” című, 2007. december 14-i közleménye több olyan beszerzési modellt is ismertet, amelyek az Irányelv hatálya alá nem tartozó K+F szolgáltatások beszerzésére vonatkoznak. Ezek a modellek a jövőben is változatlanul alkalmazhatók, de az innovációs közbeszerzés megkönnyítése érdekében, és az Innovatív Unió célkitűzéseinek eléréséhez [(47) preambulumbekzdés 2. albekezdés] lehetővé kell tenni az ajánlatkérő szervek számára, hogy valamely új – a piacon még nem létező – innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztésére, majd megvásárlására, illetve megvalósítására hosszú távú innovációs partnerséget létesítsenek.

Az *innovációs partnerségek* – az Irányelv 31. cikkével összefüggő (49) preambulumbekzdése értelmében – a tárgyalásos eljárásra vonatkozó eljárási szabályokon kell alapulnia, és a szerződés kizárólag a legjobb ár-érték arány szempontja alapján ítéltethető oda. Az innovációs partnerség feltétele, hogy az innovatív termékek vagy szolgáltatások, illetve innovatív építési beruházások a megállapodás szerinti teljesítményszinteknek és költségeknek megfelelően rendelkezésre bocsáthatók legyenek, anélkül, hogy megvásárlásuk, illetve megvalósításuk külön közbeszerzési eljárást tenne szükségessé. Attól függetlenül, hogy nagyobb vagy kisebb innovatív projektekről van szó, az innovációs partnerséget olyan módon kell létrehozni, hogy az – versenytorzító hatás nélkül – képes legyen a szükséges piaci kereslet generálására, ösztönözve az innovatív megoldások kialakítását. Az innovációs partnerség több partnerrel való létrehozása bizonyos esetekben segíthet a negatív versenykorlátozó következmények elhárításában.

Mindazonáltal az innovációs célú beszerzések az innovációs partnerségen kívül bármely eljárásfajta minden szintjén elfogadhatók és támogatandók.<sup>81</sup> Így a műszaki leírásoknak a funkcionális és teljesítménybeli követelmények megadásával történő összeállítását általában lehetővé teszi az innovációs cél megfelelő megvalósítását. A funkcionális célhoz és a teljesítményhez kapcsolódó követelmények az innovációnak kedvező eszközök a közbeszerzés során, amelyeket ezentúl a lehető legszélesebb körben ajánlott alkalmazni [42. cikk (3) bek. a) pontját és a (74) preambulumbekzdést].

Az innovatív szempont a szerződések odaítélése körében és az életciklusköltség-számítás során is értékelhető (Irányelv 67–68. cikkei). A szerződés teljesítése körében pedig (70. cikk):

<sup>81</sup> Ld. Abby SEMPLE: Útmutató a közigazgatási hatóságok számára az innovációs célú közbeszerzésről. é. n. 15–25. <http://tinyurl.com/yp63eruf>

„az ajánlatkérő szerv különös feltételeket állapíthat meg valamely szerződés teljesítésére vonatkozóan, feltéve, hogy az említett feltételek a 67. cikk (3) bekezdése értelmében a közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódnak, valamint szerepelnek az eljárást megindító felhívásban vagy a közbeszerzési dokumentumokban. E feltételek vonatkozhatnak gazdasági, az innovációval kapcsolatos, környezetvédelmi, szociális vagy a foglalkoztatással kapcsolatos megfontolásokra.”

A fentiekből megállapítható, hogy a 2014-es közbeszerzési irányelvek számos lehetőséget nyújtanak az innovációs célú közbeszerzések megvalósítására. Ezzel összhangban azonban alapvető követelményként továbbra is elvárható a beszerzés tárgyával való kapcsolaton túlmenően a versenyről, az átláthatóságról, az egyenlő bánásmódról és az uniós támogatásokról szóló szabályoknak való megfelelés biztosítása.<sup>82</sup>

## 7. Az ILO egyezmények és az ellátási láncok

A beszerzés tárgyával való kapcsolat a joggyakorlat fejlődésével egyre tágabban, új és újabb értelmet nyerve jelenik meg. Míg a Concordia Bus (C-513/99.) ügyben a kumulatív kritériumok egyikéként nyomatékkal szerepel, hogy az értékelési szempontok legyenek közvetlen összefüggésben a beszerzés tárgyával, addig az egy évvel később született Wienstrom (C-448/01.) ügyben a szerződés tárgyával való összefüggés már *lazább formában* is elfogadott. Az energia 'minősége' ugyanis nem különböztethető meg aszerint, hogy az megújuló vagy hagyományos forrásból származik, azaz a termék maga elvileg ugyanaz, mégis jogszerűként fogadta el a Bíróság, hogy az előírt értékelési szempont a beszerzés tárgyának előállítási módját helyezte a célkeresztbe. A későbbi Max Havelaar (C-368/10.) ítélet, szintén hangsúlyozza a fenntarthatósági kritérium szerződés tárgyával való kapcsolatát, de az értékelési szempontok vonatkozásában nem követeli meg, hogy azok valamely beszerzési tárgy olyan jellemzőjére irányuljanak, amely fizikailag megjelenik a termékben. A *fair trade* kereskedelemről származó áru, illetve e körülmény értékelésbe való bevonása a Max Havelaar ítélet nyomán már nem csak lehetőség, de egyre inkább az elvárások szintjére emelkedik, különösen az ILO egyezményekkel való kapcsolat fényében.

Az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet)<sup>83</sup> egyik alapvető célja, hogy világszerte elismert társadalmi normák megalkotásával megelőzze a nemzetközi kereskedelemben résztvevők azon törekvését, hogy gazdasági előnyt kovácsoljanak maguknak, miközben a közbeszerzési eljárásokba bevont munkavállalók jogait visszaélészerűen csorbítják, számukra rosszabb munkakörülményeket teremtenek, vagy ezen körülményeket különösen az EU-n kívüli harmadik országokban kihasználják. A 2014-es közbeszerzési irányelvek horizontális klauzulája<sup>84</sup> az ILO-egyezmények vonatkozó

<sup>82</sup> Uo. 8.

<sup>83</sup> The ILO's Decent Work Agenda. <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>

<sup>84</sup> Ld. 2014/24/EU irányelv (58. lj.) 18. cikk (2) bekezdését, 2014/25/EU irányelv (58. lj.) 36. cikk (2) bekezdését és a 2014/23/EU irányelv (58. lj.) 30. cikk (3) bekezdését.

szabályaira fókuszál, amely szerint a tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell hozniuk „annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő.”<sup>85</sup> Ezzel összefüggésben a közbeszerzési irányelvek egybehangzóan lehetővé teszik a közbeszerzési eljárások valamennyi szakaszában (a tervezéstől/ előkészítéstől a szerződések teljesítéséig) való fenntarthatósági szempontok alkalmazását.

Annak érdekében, hogy valamennyi közbeszerzésünkben – még a határokon átnyúló, különösen a harmadik országokból származó áruk, szolgáltatások, építési beruházások és a kapcsolódó építő- és alapanyagok akár teljes életciklusát lefedve – betartassuk az ILO egyezmények által előírt környezetvédelmi és szociális (esetenként emberi jogok védelmét érintő) szempontokat, az ajánlatkérőnek nyomon kell követni a beszerzés tárgyát, annak előállítását érintő *teljes ellátási láncot*. Ez a gyakorlatban több országot érintő, hosszabb ellátási láncok fennállta esetén rendkívül nehéz, sőt lehetetlen. Mindazonáltal a jövőben egyre szigorodó uniós követelménnyé válik ezen tényező figyelembevétele.

Röviden csak utalunk arra, hogy az ellátási lánc (*Supply Chain*) a teljes folyamatot jelenti, amely magában foglalja egy termék kitermelését, gyártását, szállítását és a szolgáltatás nyújtását (*upstream*), beleértve a vállalat e hozzáadott értéknövelő folyamatában részt vevő gazdasági egységeket. A „lefelé szálló ágban” a cél a végfelhasználó, az ügyfél, továbbá az ártalmatlanítást végző elérése (*downstream*).<sup>86</sup> Az ellátási láncban szigorúbb ellenőrzést kell végezni, különösen ott, ahol fokozott veszély áll fenn az emberi jogi kockázatokra (pl. a termelés, előállítás helye szerint). Ezekben az esetekben nem a termék maga, hanem az előállítási módja, az eljárás, illetve az ebben részt vevő személyek körülményei, például: gyerekmunka, rabszolgamunka, férfi/ női munkavállalók esélyegyenlő, méltányos bérezése stb. kerülnek előtérbe.

A Bizottság hosszú ideje fáradozik azon, hogy az európai ellátási láncokról szóló uniós szabályozást útjára indítsa. A normaalkotás gondolata eredetileg 2011-ben született meg az ENSZ Gazdasági és Emberi Jogi Irányelvei elfogadásának eredményeként. Ennek végrehajtása során az Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy 2021-ig alkosson uniós cselekvési tervet a fenntartható ellátási láncokról, amelynek eredményeként 18 EU-tagállam nemzeti cselekvési tervet fogadott el.<sup>87</sup> Ennek nyomán számos jogszabály született, így például 2017-ben a francia „*Loi de vigilance*” vagy 2021-ben a német *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz* (rövidítve: LkSG)<sup>88</sup> azaz a vállalati ellátási láncok

<sup>85</sup> Jan ZIEKOW: Internationale Sozialstandards in der öffentlichen Beschaffung – das Beispiel der ILO-Kernarbeitsnormen. In ZIEKOW–GYULAI-SCHMIDT (Hrsg.) i. m. 93–105.

<sup>86</sup> Patricia Sarah STÖBENER DE MORA – Paul NOLL: Noch grenzenlosere Sorgfalt? Der Richtlinienvorschlag zu Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2023/14. 18.

<sup>87</sup> Das Europäische Lieferkettengesetz – der Stand vor dem Kommissionsentwurf (2022. február 2.), <http://tinyurl.com/zjzjmp33n>

<sup>88</sup> Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – LkSG) vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2959). <https://www.gesetze-im-internet.de/lksg/BJNR295910021.html>

átvilágításáról szóló törvény, amelyek elfogadásával e tagállamok éllovasává váltak a fenti globális célok megvalósításának.<sup>89</sup> A német jogszabály 2023. és 2024. január 1-jén fokozatosan lép életbe, előbb a nagyobb (2023-tól több, mint 3000 munkavállaló [900 cég]), majd a közepes vállalkozások (2024-től több, mint 1000 munkavállaló [4800 cég]) számára is kötelező garanciális szabályokat megkövetelve.<sup>90</sup>

Időközben 2022. február 23-án a Bizottság uniós szintű jogalkotási javaslatot terjesztett elő az ellátási láncokról, illetve a fenntartható vállalatirányításról (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive* [a továbbiakban: CSDDD irányelv-tervezet]),<sup>91</sup> amely szöveget legutóbb 2023. június 1-jén az Európai Parlament is megtárgyalta, és kisebb módosításokkal elfogadta. A CSDDD irányelv-tervezet célja, hogy az EU-ban működő vállalatok a jövőben a teljes ellátási lánc mentén azonosítsák, kezeljék és küszöböljék ki a kockázatokat. A tervezet globális normákat állít fel, amelyek az emberi jogi és környezetvédelmi kötelezettségeket, valamint a felelős vállalatirányítás követelményeit egyaránt tartalmazzák. A kizsákmányolás és a gyermekmunka a szociális piaccgazdaságban nem üzleti modellek, ezért az európai vállalatokat meg kell erősíteni a globális versenyben, különös figyelmet fordítva a megelőzésre. A megelőző intézkedések a vállalatok megfelelőség-menedzsmentjéhez (*Compliance Management*) kapcsolódnak annak érdekében, hogy a környezeti és társadalmi igényeket kockázatértékelés alapján integrálják az ellátási lánc kezelésébe.

A CSDDD irányelv-tervezet hatálya kiterjed az 500 főnél több alkalmazottat foglalkoztató, 150 millió eurót meghaladó árbevételű cégekre (1. csoport), valamint az úgynevezett 2-es csoportban a károkozás kockázatát magukban rejtő vállalatok esetén a 250 főnél több alkalmazottat foglalkoztató, 40 millió eurót meghaladó árbevételű cégekre is, ha erőforrás-intenzív területen működnek.

<sup>89</sup> Ld. továbbá a holland, norvég és olasz szabályozásról: Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht – Regulieren durch Reporting. *Rödl & Partner*, 2022. szeptember 15. <http://tinyurl.com/2r4bnzb5>

<sup>90</sup> Das Lieferkettengesetz ist beschlossen – Was jetzt zu tun ist. *Rödl & Partner*, 2021. június 14. <http://tinyurl.com/2p76sacv>

<sup>91</sup> Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati átvilágításról és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról, COM/2022/71 final, elérhető: <http://tinyurl.com/2k94yu22>; ANNEX to the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 {SEC(2022) 95 final} – {SWD(2022) 38 final} – {SWD(2022) 39 final} – {SWD(2022) 42 final} – {SWD(2022) 43 final}. Brüsszel, 23.2.2022. COM(2022) 71 final, elérhető: <http://tinyurl.com/mf9p3c89>, valamint <http://tinyurl.com/2y4v7zz7>; továbbá: Carsten KÖNIG: Die geplante EU-Richtlinie über Nachhaltigkeitspflichten von Unternehmen, Zivilrechtliche Haftung und gesellschaftsrechtliche Konsequenzen. *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht*, 2022. 1186–1192.

Companies	Generated global (net) turnover	Employees
EU-based companies	Exceeding EUR 40 million	More than 250 employees
EU-based parent companies	Exceeding EUR 150 million	More than 500 employees
Non-EU companies	Exceeding EUR 150 million, provided that at least EUR 40 million is generated from within the EU	N/A
Non-EU parent-companies	Exceeding EUR 150 million, from which at least EUR 40 million was generated in the EU	More than 500 employees

Az ábra forrása: <http://tinyurl.com/3tbt7n78>

A gyakorlati megvalósulás egyik *fogaskerekeként* a jövő közbeszerzéseitől elvárják, hogy a kifogásolható beszerzési láncokat kerüljék, – kizáró okként vagy az értékelés körében más módon vegyék figyelembe – és közforrásokat ilyen módon létrejött áru-érték, szolgáltatásokért ne adjanak ki. A CSDDD irányelv-tervezet hatálybalépésétől egyrészt az Európai Unió fenntarthatósági programjának, azaz a *Green Deal*-nek az előmozdítását, valamint a belső piaci verseny torzulásának megakadályozását várja a jogalkotó.

## 8. Záró gondolatok a fenntartható közbeszerzést ösztönző és hátráltató tényezőkről

„[...] A nemzetközi gazdasági válságok élesen megmutatták, milyen káros hatásai vannak, ha nem ismerjük el közös rendeltetésünket, amelyből nem lehet kizárni azokat, akik utánunk jönnek. Már nem beszélhetünk fenntartható fejlődésről a nemzedékek közötti szolidaritás nélkül.” (LS 159. pont)

A fenti idézet a közjó és az igazságosság jegyében arra buzdít minket, hogy horizontális és vertikális értelemben, azaz nem csak helyi és nemzetközi vonatkozásban, de idősíkokon átívelően is, fogjunk össze: szegények és gazdagok, nemzetek és nemzedékek a jó cél érdekében. Az összefogás lehet kisebb volumenű, akár a család, vagy helyi közösségek szintjén, de még jobb, ha mindez nagyobb léptékben sikerül. Számtalanszor halljuk, hogy a nagy dolgokhoz kis lépések vezetnek. Különösen igaz lehet ez fenntartható világnak jobbításában. *Ha változást akarunk, kezdjük saját magunkon!* Fogyasszunk kevesebbet! Kézenfekvő tanács, aminek megvalósítása azonban nagyrészt az egyének hajlandóságán múlik. Mindez nyilván fontos, de a fenntarthatóbb jövő szempontjából nem elegendő. Az alulról jövő megoldások általában kisebb és nem feltétlenül összehangolt lépéseket produkálnak, míg egy egységes – felülről irányított – szabályozó rendszer akár kötelező jellegű megoldásokra támaszkodó hatékony koncepciót hordozhat. Nyilván meg kell találni a *helyes arányt és irányt*, mert ellenkező esetben a globális út sokkal nagyobb károkat okozhat. Mindazonáltal a nagyobb ívű változ(tat)ások feltétlenül hatásosabbak és olykor egyedül ez az út célravezető. Hin-

nünk kell azonban a társadalmak önszerveződő erejében is, ami nélkül a jó központi koncepciók sem vezethetők sikerre. Ezért a fenntartható jövőért folyó küzdelemben az államok, önkormányzatok és helyi közösségek összehangolt közérdeket szem előtt tartó szerepe felértékelődik. Ebben a rendszerben helyezhetjük el a közjót szolgáló stratégiai közbeszerzéseket is.

Jelen tanulmány arra kívánt rávilágítani, hogy a Brundtland-jelentés óta a fenntarthatóság az ökológiai, társadalmi és gazdasági elvárások szintjén mindennapjaink részévé vált, noha komoly kihívást jelent, hogy a gazdasági szempontok rendszeresen szembekerülnek a környezeti és társadalmi elvárásokkal. A célkonfliktusok feloldása gyakran csak jogpolitikai nyomásra sikerülhet. Az uniós jogalkotó szerint a közbeszerzés kulcsszerepet kaphat ebben a folyamatban, hiszen egy normatív alapon erősen determinált piacbefolyásoló jogterületről van szó, amelynek stratégiai szempontok szerinti szabályozása komoly ösztönzője lehet a fenntartható, sőt körkörös gazdaságunk megalapozásának és kiteljesítésének.

Egyúttal világosan kell látnunk, hogy a közbeszerzések alapját képező – az államháztartási szemléletben gyökeredző – gazdaságos és átlátható közpénzfelhasználás elve továbbra is irányadó marad. Ezért általában örömteli, ha a közbeszerzés ökológiailag és szociálisan is hasznos eredményt hoz, de sokak szerint mégis csak a gazdaságosság kell, hogy elsődlegesen uralja a közbeszerzések szempontrendszerét. A szemléletbeli ellentmondások tehát gyakran nem okos kompromisszumra – ha van ilyen –, hanem a gazdaságosság elvét priorizáló eredményre vezetnek. Mindez peremre szorítja a fenntarthatósági szempontokat, míg a gazdaságosság rovására megvalósuló fenntarthatósági szempont dominanciája – még ma is csak szigorított feltételekkel –, komoly érvekkel alátámasztott indokolással képzelhető el, ahogyan ezt a Bíróság gyakorlata<sup>92</sup> is alátámasztja.

Annak érdekében tehát, hogy megfelelő indokokat tudjunk felsorakoztatni a fenntarthatónak vélt/remélt megoldásaink mellett, jelenleg egyfajta kettős gondolkodást, illetve érvrendszert kell elsajátítanunk. *Nem elég látni és megérteni* a fenntartható fejlődést előmozdító ökológiai, energetikai, szociális és egyéb logikai kapcsolatokat a közvetlen és tágabb környezetünkben, sőt még *a helyes út megtalálása* sem elegendő, mivel egy gazdasági versenykörnyezetben fel kell vértéződnünk arra is, hogy a legjobb tudásunk szerint megvalósított eredményt közbeszerzés-szakmai érvekkel *alátámasztjuk és megvédjük* a választott eljárásunk, megkötött szerződésünk, valamint annak teljesítése jogszerűségét.

A fentiek hátterében talán érthetőbbé válik, hogy miért alkalmazunk a közbeszerzéseinkben viszonylag ritkán zöld és még ritkábban szociális szempontokat, holott az Európai Közösség már a hetvenes évektől kezdve hangsúlyosan foglalkozik a környezetvédelemmel, az Európai Unió által megalkotott akcióprogramokban, bizottsági közleményekben és a 2014-es közbeszerzési irányelvekben pedig stratégiai célkitűzésként jelent meg a környezetvédelmi, szociális és az ezekhez kapcsolódó innovatív szem-

<sup>92</sup> Ld. a 4. és az 5.3. fejezeteket.

pontok fontossága. A gyakorlat számára ökocímkék, GPP-kritériumok,<sup>93</sup> sőt SPP<sup>94</sup> és NBS<sup>95</sup> alapú megoldások teszik kézzelfoghatóvá a fenntartható közbeszerzés feladatait. 2015-ben a Bizottság közleményt adott ki a lineáris gazdasági modellel szemben a *körforgásos gazdaság* cselekvési tervéről,<sup>96</sup> amely 2020-ban megújult köntösben<sup>97</sup> javaslatokat fogalmazott meg a fenntarthatóbb terméktervezésre, a pazarlás csökkentésére és a fogyasztóvédelem megreformálására, például a „javításhoz való jog” révén. A cselekvési terv részeként a Bizottság 2022 márciusában közzétette a körforgásos gazdaságra való átállás felgyorsítását célzó első intézkedéscsomagot, amelynek része a fenntartható termékek népszerűsítése, a zöld átállás támogatása, az építési termékekről szóló rendelet felülvizsgálata és a fenntartható textilekre vonatkozó stratégia.<sup>98</sup>

Annak ellenére, hogy a 2014-es irányelvekben foglalt fenntarthatósági szempontok közbeszerzési eljárásba való integrálásának részletszabályait a magyar jogalkotó a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben (Kbt.) rekordidő alatt átvette, és 2021-ben elkészült a Fenntartható Magyarországért Program keretében a Környezetvédelmi Közbeszerzési Etikai Kódex,<sup>99</sup> majd a Kormány elfogadta előbb a fenntarthatósági cselekvési tervet,<sup>100</sup> 2022 végére a zöld közbeszerzési stratégiát a 2022–2027 közötti időszakra,<sup>101</sup> majd 2023 júniusában a Közbeszerzési Hatóság gyakorlati kézikönyvet adott ki a zöld közbeszerzésekről,<sup>102</sup> mégsincs valódi átfogó, interdiszciplináris koncepció. Vannak ugyan százalékos célszámok, például a magyar zöld közbeszerzési stratégia (2022–2027-ig) 2027-re célul tűzi ki, hogy a környezetvédelmi szempontokat tartalmazó hazai közbeszerzések száma érje el az összes közbeszerzés

<sup>93</sup> Green Public Procurement. <http://tinyurl.com/2f4v8r3b>

<sup>94</sup> SPP Guidelines Integrating Sustainability Criteria for LEDs into Public Procurement Procedures. Hanoi, Sustainable Public Procurement (SPP), 2017. 25. <http://tinyurl.com/mvjpej5w>

<sup>95</sup> A Nature-Based Solutions (természet alapú megoldások), nem egyfajta gyakorlat, hanem maga a termék vagy szolgáltatás.

<sup>96</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az anyagkörülforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv. Brüsszel, 2015.12.2. COM(2015) 614 final, <http://tinyurl.com/2752t3fz>

<sup>97</sup> Termelési és fogyasztási szokásaink átalakítása: A körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv felvázolja a tudatos fogyasztók klímasemleges, versenyképes gazdasága felé vezető utat. Sajtóközlemény. Brüsszel, 2020. március 11. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip\\_20\\_420](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_20_420)

<sup>98</sup> Ld. további forrásmegjelöléssel, <http://tinyurl.com/bdf3ppfk>; továbbá a körkörös gazdálkodást elősegítő beszerzések stratégiai jelentőségéről <https://blog.cosinex.de/2021/06/08/zirkulaere-beschaffung/>

<sup>99</sup> Környezetvédelmi Közbeszerzési Etikai Kódex, Fenntartható Magyarországért Program. Közbeszerzési Hatóság, 2021. Ld. <http://tinyurl.com/yvw77trr>

<sup>100</sup> Nemzeti Cselekvési Terv az Ökológiai Gazdálkodás Fejlesztéséért (2022–2027). 2022. <http://tinyurl.com/5n6tw4tu>

<sup>101</sup> Magyarország Kormánya az 1646/2022. (XII.22.) számú határozatával elfogadta Magyarország 2022–2027 közötti időszakra szóló zöld közbeszerzési stratégiáját, mely egyrészt egységes keretbe foglalja a zöld közbeszerzéssel kapcsolatos ágazati intézkedéseket, másrészt megteremti annak feltételeit, hogy a hazai ajánlatkérői és ajánlattevői oldal jobban felkészüljön a zöld közbeszerzés szélesebb körű alkalmazására.

<sup>102</sup> Ld. *Gyakorlati kézikönyv a zöld közbeszerzésekhez*. Budapest, Közbeszerzési Hatóság, 2023. <http://tinyurl.com/2f6samws>

legalább 30%-át.<sup>103</sup> Ez rendkívül ambíciózusnak tűnik annak fényében, hogy a zöld (köz)beszerzések száma és értéke rendszerint háromszor nagyobb a szociális szempontokat tartalmazó eljárásokhoz képest,<sup>104</sup> mégis elmondható, hogy a legutóbbi két – 2021. és 2022. – évben a környezetvédelmi szempontot tartalmazó beszerzések számaránya és értéke a nemzeti rezsim összes beszerzésére vetítve csak kb. 11–12% volt.

A nagy szavak és merész célok ellenére nem változnak a tények, hogy a stratégiai céljaink már a fenntartható köntösön belül is ellentmondásosak. Ez is szerepet játszhat a visszafogott jogalkalmazásban. A zöld közbeszerzések vonatkozásában a Bizottság 2008-ban kiadott környezetvédelmi szemléletről szóló közleménye<sup>105</sup> máig ható érvénnyel kiemelte, hogy nincs érvényben elég környezetvédelmi követelmény, és a meglévők népszerűsítésére nem áll rendelkezésre elegendő információs bázis, így különösen nincs elég információ az életciklusköltségek, illetve a környezetbarát termékek vagy szolgáltatások relatív költségeinek számításához. Időközben az információs bázis jelentősen bővült, de a jogalkalmazók továbbra is óvatos bizalmatlansággal kezelik például az életciklusköltségek szélesebb körű bevonását az eljárásaik értékelésébe.

A Bizottság további gátló tényezőként jelölte meg, hogy a környezetbarát termékek és szolgáltatások előnyei nem tudatosulnak igazán. Bizonytalanság van a kiírásban alkalmazható követelményekkel kapcsolatban is, és nincs mód az információk koordinált megosztására. Mindez a szociális beszerzésekkel kapcsolatban hatványozottan igaz, ámbar, legutóbb komoly előrelépést hozott az Európai Bizottság szociális közbeszerzésről szóló, 2021-ben aktualizált útmutatója többek között számos jó gyakorlat bemutatásával.<sup>106</sup>

A hazai közbeszerzésekkel összefüggésben elmondható még, hogy *hiányzik a környezetvédelmi tudatosság*, továbbá az ajánlatkérők szemében a zöld szempontok inkább *bonyolítják a beszerzéseket*, a szociális szempontok pedig még komolyabb *jogorvoslati kockázatot* jelentenek a beszerzés tárgyával való kapcsolat nehezebb megteremthetősége miatt. Kapcsolódó probléma a *megfelelő szakismeret hiánya*. A tanácsadók egyre nagyobb része ismeri a segédanyagokat vagy a GPP-kritériumokat, ám ahhoz, hogy egy jó zöld eljárást előkészítsünk, a piaci szereplőkkel való előzetes konzultáció mellett *környezetvédelmi szakértelem* is szükséges, ami sokszor nem fedi a beszerzés tárgya szerinti szakértelmet. Elterjedt továbbá az a feltételezés, hogy a zöld termékek mindig *drágábbak*. Még ha volna is forrás rá, ami gyakran nem így van, akkor is szembe megyünk a hatékony és felelős gazdálkodás alapelveivel. Megírja az újság, hogy a drágább nyert!

A drágább, fenntartható szolgáltatás azonban hosszabb távra és/vagy nagyobb mennyiségben beszerezve költségkímélő, ezáltal árcsökkentő lehet. Itt merül fel ismét az életciklusköltség számításának lehetősége, aminek az alkalmazásától a hazai ki-

<sup>103</sup> Magyarország zöld közbeszerzési stratégiája 2022–2027. 6. <http://tinyurl.com/mwvm99mv>

<sup>104</sup> A Közbeszerzési Hatóság éves beszámolója 2022. 140. és 142. <http://tinyurl.com/4e7kchpv>

<sup>105</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} COM/2008/0400 végleges, 1.4. pont. <http://tinyurl.com/5rz266fh>

<sup>106</sup> Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement (2nd edition). C(2021) 3573 final Brüsszel, 26.5.2021.. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767>



írók is ódzkodnak. Okkal jelent problémát, hogy milyen költségeket, különösen milyen externáliákat vegyenek figyelembe. Nehézséget jelent az is, hogy az ajánlatkérők jellemzően éves költségvetésben gondolkodnak. Hiányzik a *hosszú távú szemlélet*.

További dilemma, hogy a zöld és szociális szempontok alkalmazása *jogilag kockázatos* lehet. A minőségi feltételek korlátozhatják ugyanis a versenyelven nyugvó esélyegyenlőségi követelményeket. Bonyolítja a helyzetet, ha uniós forrásból valósul meg a beszerzés, amelyet sokkal szigorúbb ellenőrzésnek vetnek alá, ezért a fenntarthatósági szempontok alkalmazása kétélű kardként egyszerre kívánalom és buktató is lehet egy bizottsági audit vizsgálat esetén.

Végül általánosságban, de a fenntarthatósági szempontok alkalmazását is korlátozó körülményként említhető a közbeszerzések *tülbürokratizált* volta.<sup>107</sup> A nehezen kezelhető közbeszerzési joganyag, amelyet az európai uniós irányelvek hatnak át, minden reform után egyre nagyobb ivűre sikerül. Annak ellenére, hogy az uniós jogalkotás egyik fő célkitűzése az egyszerűsítés és flexibilizálás, mégis egyre több *nemes célt* mint a modernizációt, nagyobb mértékű transzparenciát, értékállóságot és nem utolsósorban a stratégiai szempontokat, vagy a kvv.-k támogatását helyezik a szabályozás homlokterébe. A végeredmény egy komplikáltabb és alapvetően csak körvonalaiiban definiált, ám bővülő uniós joganyag, amelyet a tagállamoknak további tartalommal kell kitölteniük, a jogalkalmazótól pedig elvárt, hogy mindezt fenntarthatósági elemekkel gazdagítsa, ami tovább nehezíti a dolgát.

Sokak szerint a megoldás a *szakértelem növelésével* érhető el, mert hiába akarnak egyre többen használni, ha nem tudják hogyan. A szakmák a specializáció révén egymástól egyre izolálódnak, a tudás szeparálódik. Kevés a keresztben fekvő témákkal, tudományterületekkel foglalkozó, interdiszciplináris szempontokat átlátó szakember. Nem elég egy közgazdászt, pénzügyest, ökológust, mérnököt és talán nem utolsósorban jogászt egy terembe zsúfolni, hogy létrejöjjön fenntarthatósági szempontból a *szinergia*. Több kell ehhez, mégpedig a diszciplínák közötti értő párbeszéd folyamatos elmélyítése és a kapcsolódási pontok kimunkálása.

Ferenc pápa a Laudato si' enciklikájában rámutat arra, hogy teremtett világunkban a környezet, a társadalom, az ezekbe ágyazott gazdaság, a kultúrák és az erkölcs, azaz minden mindennel összefügg (LS 141–142. pont), ezért a válság(ok)ból való kilábaláshoz globális szemléletváltásra van szükség.<sup>108</sup> Ahogy mondani szokták, hogy minden maradjon a régi, mindennek meg kell változnia. Nincs kikövezett út, nincs recept. A *jó kompromisszum* esetünkben nem jelenthet kölcsönös engedményeket. A „hatékonyság” és az „azonnalosság” logikája helyett a „közjó” elveit kell a fókuszba emelnünk. A válságokból való kilábalás a nemzeteken és nemzedékeken átívelő *szolidaritás* megújításán keresztül vezet, mert a környezet azon javaknak egyike, amelyet a

<sup>107</sup> Christian BRAUN: Wie viel Bürokratie braucht das Vergaberecht? *Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht*, 2022/3. 129–130.

<sup>108</sup> Utóbbi félmondatot már a szerző tette hozzá. ld. bővebben GYULAI-SCHMIDT Andrea: A szerkesztő bevezető gondolatai a kötetben megjelent tanulmányok rövid összefoglalójával. In: GYULAI-SCHMIDT (szerk.) i. m. 8–9.

piacmechanizmusok nem képesek megfelelően megvédeni vagy fejleszteni.<sup>109</sup> Be kell látnunk, hogy eddig rossz irányba haladtunk.

Biztassuk magunkat mégis Ferenc pápa szavaival:

„E világ szívében továbbra is jelen van az élet Ura, aki nagyon szeret minket. Ő nem hagy el bennünket, nem hagy magunkra, mert végérvényesen eggyé vált földünkkel, és szeretete mindig segít, hogy új utakat találjunk. Áldott legyen!” (LS 245. pont)

---

<sup>109</sup> LS i. m. 190. pont; Az IGAZSÁGOSSÁG ÉS BÉKE PÁPAI TANÁCSA: *Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma. Őszentsége II. János Pál pápának a társadalmi tanítás tanítómesterének, az igazságosság és a béke evangéliuma tanúságtevőjének*. Róma, 2006. május 26. 470. pont.  
<http://tinyurl.com/yc27s9hh>